Volet
emploi, insertion, développement économique
des contrats urbains de cohésion sociale (cucs)

Rapport des groupes de travail mis en place avec l'appui du Conseil national des missions locales (CNML) et de l'Alliance Villes Emploi

Février 2011

COMITÉ INTERMINISTÉRIEL DES VILLES
SECRÉTARIAT GÉNÉRAL
www.ville.gouv.fr

Ouvrage collectif réalisé par le Département emploi, insertion et développement économique du Secrétariat général du Comité interministériel des villes (SGCIV), le Conseil national des missions locales (CNML) et l'Alliance Villes Emploi (AVE), assistés dans l'animation des groupes de travail et dans la rédaction du rapport par la coopérative de conseil E2i.

Secrétariat Général à la ville
194, avenue du Président-Wilson
93217 Saint-Denis-la-Plaine cedex France
Tél : 01 49 17 46 46
www.ville.gouv.fr

Conception et réalisation : IDcommunes

Février 2011

COMITÉ INTERMINISTÉRIEL DES VILLES
SECRÉTARIAT GÉNÉRAL
www.ville.gouv.fr

Conseil national des missions locales

ALLIANCE VILLES EMPLOI

Coopérative de conseil

Volet
emploi, insertion, développement économique
des contrats urbains de cohésion sociale (cucs)

Sommaire

Éditorial 6

Introduction 9

Les mouvements dans lesquels s'inscrivent les débats sur la politique de la ville 9

Les enjeux de la réflexion partenariale engagée par le Secrétariat général à la Ville 11

Cinq enjeux majeurs 12

Le diagnostic, les objectifs et le projet 14

1. Le diagnostic « emploi » des territoires inscrits en politique de la ville 15

Qu'est-ce qu'un diagnostic ? 15

Les parties prenantes dans les champs de l'emploi, de l'insertion et du développement économique 16

PLIE, maison de l'emploi et mission locale : des ressources mobilisables pour réaliser le diagnostic 19

2. L'élaboration du diagnostic partagé 20

La construction de l'état des lieux 20

- Repérer les données et les diagnostics existants 20
- Collecter les données existantes 21
- Traiter les données à l'échelle pertinente 24
- Mobiliser les services du développement économique des collectivités 24
- Ne retenir que les données qui font sens 25

L'analyse partagée 26

- Organiser un tour de table avec l'ensemble des producteurs de données et des acteurs de l'emploi et du développement économique 26
- Définir les atouts, les faiblesses, les potentialités du territoire, à partir des données obtenues 26
- Impliquer le niveau politique 26

La définition des objectifs généraux 27

Ce qu'il faut retenir 29

La stratégie et l'affectation des moyens 31

1. Une illustration d'une préoccupation stratégique : l'intégration des entreprises et de l'action économique dans le projet 32

2. La mobilisation des moyens 35

Le droit commun de l'État et le droit commun des collectivités 35

- La notion de droit commun dans le champ de la politique de la ville 35
- La mobilisation du droit commun dans les contrats urbains de cohésion sociale 36
- Concrètement… 37

Les moyens spécifiques 38

Une meilleure mobilisation des fonds structurels européens pour les quartiers prioritaires 43
- Le cadre général de mise en œuvre des fonds structurels 43
- Les critères d'éligibilité 43
- Les interventions des fonds structurels en faveur du développement urbain 43
- La valeur-ajoutée du FSE sur les politiques d'emploi et d'insertion 45
- La faible mobilisation du FSE selon une logique de projet de quartier 45
- Le manque d'ingénierie de projet à disposition des villes et des agglomérations pour mieux mobiliser le FSE 46

Ce qu'il faut retenir 49

La mise en œuvre de la stratégie et la gouvernance 51

1. Le pilotage par objectifs 52

2. L'appel à projets 55

3. La question de la gouvernance 58

Cinq obstacles 58

Quatre préconisations 58

4. L'évaluation 62

Extrait du référentiel d'évaluation des cucs des Hauts-de-Seine – volet emploi et développement économique 64

Ce qu'il faut retenir 65

Documents de travail 67

1. Annexes 69

Le groupe de travail SGCIV-missions locales 69

Les participants au groupe de travail 69

Le groupe de travail SGCIV-PLIE et maisons de l'emploi 71

Les participants au groupe de travail 71

Les enquêtes auprès des missions locales, des PLIE et maisons de l'emploi 73

L'enquête réalisée auprès des missions locales 74

L'enquête réalisée auprès des PLIE (intégrés ou non à une MDE) 82

L'enquête réalisée auprès des maisons de l'emploi (sans PLIE) 91

2. Fiches techniques 97

Les délégués du préfet dans les quartiers prioritaires de la politique de la ville 97

Les maisons de l'emploi 98

Les PLIE 100

Les missions locales 103

Le parcours d'insertion 105

La contribution des bailleurs à l'emploi dans les quartiers 107

La mise en œuvre des clauses sociales dans les marchés publics 108

Projet urbain intégré de la communauté urbaine de Strasbourg 110

3. Sigles utilisés 113

Éditorial

La loi d'orientation et de programmation pour la ville et la rénovation urbaine du 1er août 2003 a donné pour objectif à la politique de la ville « la réduction des inégalités et des écarts de développement entre les territoires » dans cinq grands domaines dont celui de l'emploi et de l'activité économique.

En effet, les quartiers prioritaires concentrent de grandes difficultés dans ce champ. Le rapport de l'Observatoire national des zones urbaines sensibles (Onzus), paru en décembre 2010, signale que le taux de chômage en 2009 est près de neuf points supérieur en zones urbaines sensibles (ZUS) à celui des autres quartiers, atteignant 18,6 %. Dans les autres quartiers relevant des contrats urbains de cohésion sociale, la situation s'est dégradée puisque le taux de chômage de 8,6 % en 2008 est passé à 12,4 % en 2009.

De manière plus dynamique, si l'on observe l'ensemble des trois premières années sur le marché du travail, il apparaît que 18 % des jeunes qui résident en ZUS et 16 % de ceux qui résident dans un quartier cucs non ZUS ont passé moins de six mois en emploi. Seuls 9 % de leurs voisins, soit deux fois moins en proportion, connaissent de telles trajectoires éloignées de l'emploi. Diverses raisons ont été identifiées expliquant ces écarts : les handicaps structurels de la population (jeune, faiblement diplômé, famille nombreuse et précaire…), mais aussi des obstacles spécifiques à l'accès à l'emploi (déficit du réseau socioprofessionnel, conditions de mobilité difficiles, distance culturelle avec les entreprises, discriminations à l'embauche…).

La priorité donnée à l'emploi a vocation à s'exprimer dans le cadre des cucs qui interviennent dans cinq champs d'action dont le premier est « l'emploi et le développement économique ». Pourtant, l'évaluation nationale de la dimension emploi et développement économique de ces partenariats contractuels, menée en 2008, a mis en évidence des résultats en demi-teinte.

Elle souligne que le diagnostic est souvent incomplet et fragilise à la fois la démonstration de la nécessité à agir ainsi que l'évaluation de l'utilité de l'action ; le déficit de stratégie générale donne, de plus, à ce volet une apparence relativement démembrée. Elle insiste sur l'hyper spécialisation du volet en faveur de l'insertion au détriment de l'emploi, et plus encore du développement économique, particulièrement mal intégré dans les interventions en direction des quartiers ; le caractère inégal de la coordination de l'emploi et de l'insertion professionnelle est également mis en exergue. Elle signale enfin une insuffisante mobilisation du droit commun que les crédits spécifiques ont tenté de pallier, ce qui a pu conduire à une grande dispersion des moyens exceptionnels, et relève une difficulté notoire pour les acteurs de l'emploi et de l'insertion d'avoir une approche par territoire et d'adapter, par conséquent, les politiques et dispositifs de droit commun.

Dans le cadre du prolongement des cucs jusqu'en 2014, le Secrétariat général du Comité interministériel des villes a proposé une réflexion partenariale afin de renforcer la mobilisation des actions pour l'emploi et le développement économique en direction des quartiers prioritaires et d'améliorer l'articulation du volet emploi, insertion et développement économique avec les autres champs des cucs.

Deux groupes de travail ont été constitués, l'un autour des missions locales avec l'appui du Conseil national des missions locales (CNML) et l'autre autour des plans locaux pour l'insertion et l'emploi (PLIE) et des maisons de l'emploi, appuyé par l'Alliance Villes Emploi (AVE). Des représentants de l'État déconcentré et des collectivités territoriales, ainsi que des partenaires des politiques de l'emploi, ont aussi été invités à ces travaux.

Les conclusions de l'évaluation nationale ont été partagées par les membres des groupes. Leurs travaux ont permis de dégager trois éléments qui apparaissent décisifs : le diagnostic et l'analyse partagée, la stratégie et le pilotage par objectifs et la mobilisation du droit commun.

Le diagnostic partagé est un processus structurant de la dynamique partenariale. Il s'agit d'une évaluation collective des besoins d'un territoire autant que des ressources existantes. Il requiert une coordination des acteurs qui sont nombreux, tant au cœur du volet emploi des cucs (Pôle emploi, mission locale, PLIE, maison de l'emploi, club d'entreprises, structure d'insertion par l'activité économique (SIAE), etc.) que dans des champs plus éloignés (bailleurs, centres sociaux, association d'entreprises, etc.).

Leur coopération est un gage d'efficacité et de cohérence dans la construction d'un projet puisqu'elle facilite l'articulation des aspects sociaux à la dimension de l'insertion professionnelle, du développement économique et de l'accès à l'emploi au sein des cucs.

Son élaboration amène à déterminer précisément une stratégie qui constitue le fil rouge des projets et des actions menées dans le cadre de ces contrats. Elle permet d'identifier plus précisément ce qui relève d'une politique de l'emploi et ce qui s'inscrit dans une perspective de développement économique. Il y a, en la matière, un effort à produire pour renforcer la territorialisation des politiques de l'emploi.

Cette stratégie requiert une approche à plusieurs échelles : celle du quartier politique de la ville où sont menées les actions pour l'emploi doit s'articuler avec le territoire élargi du bassin d'emploi auquel correspondent les logiques de développement économique. L'État, les collectivités territoriales et les acteurs locaux doivent se mobiliser sur des objectifs communs.

La mobilisation des crédits dits de « droit commun » de l'État et des collectivités territoriales est une condition fondamentale de l'application d'une stratégie et de l'association des acteurs du développement économique et de l'emploi. La politique contractuelle de la politique de la ville n'est pas réductible à une accumulation de crédits spécifiques ; ces derniers doivent intervenir en complément pour créer un effet de levier. L'État et les collectivités locales doivent s'attacher au repérage et au fléchage des crédits et mesures en proportion des besoins constatés localement. Le recours aux fonds structurels européens représente une opportunité supplémentaire pour les politiques d'emploi et d'insertion qui, pour l'heure, est sous-utilisée.

Autant d'éléments qui pointent l'intérêt et la nécessité d'impliquer les PLIE et les maisons de l'emploi, quand ils existent, ainsi que les missions locales sur la problématique particulière des jeunes ; et ce notamment du fait de leur capacité opérationnelle, leur connaissance fine du terrain et leur compétence de coordination. Ils sont des acteurs clés de la mobilisation des politiques

de l'emploi et du développement économique à destination des publics des quartiers prioritaires, de même que Pôle emploi dont l'association aux cucs doit être intensifiée et, par exemple formalisée par une co-signature d'avenants éventuels aux contrats, aux côtés de l'État et des collectivités territoriales.

Ce document, qui retrace les travaux des deux groupes de travail, a vocation à donner des éclairages aux différents acteurs sur le terrain afin de donner plus d'ampleur au volet emploi, insertion et développement économique des contrats urbains de cohésion sociale.

Il répond à la préoccupation exprimée par le Comité interministériel des villes réuni par le Premier ministre le 18 février 2011 qui a réaffirmé la priorité donnée à l'emploi. Ceci se traduit par diverses décisions qui permettent une meilleure prise en compte des besoins des habitants des ZUS par les politiques publiques de l'emploi, articulées sur une base territoriale ; la mise en œuvre d'expérimentations visant une mobilisation accrue et proportionnée aux situations locales des politiques de droit commun émanant de l'Etat et des collectivités locales concernées, dont celle relevant tout spécifiquement de l'insertion professionnelle, est une autre illustration de cette priorité.

Hervé Masurel, Secrétaire général du CIV

Introduction

Avant de revenir sur les enjeux portant sur le volet emploi, insertion et développement économique des cucs, il est intéressant d'effectuer un balayage des trente dernières années. Ce rapide aperçu historique vise à repérer dans quels mouvements de fond se situe aujourd'hui le débat que le Secrétariat général du CIV (SGCIV) a souhaité mener. Il ressort trois phénomènes : d'abord, la multiplicité des approches et la diversité des réponses apportées par différents acteurs aux modifications de l'environnement social et économique ; ensuite, l'affirmation de l'importance du territoire ainsi que la nécessaire participation des usagers ou habitants ; enfin, le mouvement de décentralisation qui vient renforcer les deux phénomènes précédents en permettant l'intervention, en premier plan, d'acteurs publics autres que l'État et ses services. À ces phénomènes de fond s'ajoute un élément de contexte plus récent : l'affirmation par le président de la République de l'intervention de l'État en faveur des quartiers prioritaires.

Les mouvements dans lesquels s'inscrivent les débats sur la politique de la ville

Après la période des trente glorieuses, les sociétés développées basculent peu à peu, à compter de la moitié des années 1970, vers un nouveau modèle dont l'émergence n'est pas encore achevée. Ces bouleversements considérables se traduisent par des restructurations très importantes, notamment dans l'industrie, des mutations sociales entraînant une décomposition-recomposition des classes sociales et des modes de vie, une augmentation importante du chômage et l'émiettement progressif des solidarités issues du monde industriel. Peu à peu, nous passons d'une société où l'identité et les solidarités sociales étaient modelées et construites à partir de collectifs de travail marqués par l'industrie, à une société dominée par les services où l'individu est premier, charge à chacun de construire son identité et sa place dans la société.

Face à ces changements majeurs, économiques, sociaux, techniques et organisationnels, différentes initiatives émergent dans les années 1970 et 1980. On peut citer les prémices de la politique de la ville, l'émergence de l'insertion par l'activité économique et la création des missions locales.

- L'arrêt de la construction des grands ensembles est suivi de la publication de la circulaire Guichard du 21 mars 1973 relative aux formes d'urbanisation, puis de l'arrêté du 24 août 1976 instituant le fonds d'aménagement urbain visant à l'aménagement des centres urbains et des quartiers existants et de l'opération habitat et vie sociale en 1977. Ce programme vise la réhabilitation des grands ensembles, portant à la fois sur les caractéristiques des logements, les espaces collectifs et les équipements de quartier. Ce programme est à la fois une politique urbaine et une politique sociale, la transversalité est déjà présente, plusieurs ministères étant impliqués, et la participation des habitants y est déjà abordée.
- La circulaire n°44 du 10 septembre 1979 du ministère de la Santé et de la Sécurité sociale fournit un premier cadre légal à l'insertion par l'activité économique (IAE)[1]. C'est à partir de cette circulaire que des premières aides d'État vont venir conforter les activités économiques

1 - L'insertion par l'activité économique est aujourd'hui un secteur d'activité économique dont la finalité est l'insertion ou la réinsertion des personnes exclues et éloignées du marché du travail. Les structures d'insertion par l'activité économique (SIAE) qui composent ce secteur développent une double activité, économique et sociale. Les parcours d'insertion mis en œuvre par les SIAE reposent sur une activité salariée et un accompagnement adapté, professionnel et social. Le secteur de l'IAE, reconnu par l'article L5132-1 du code du travail, comprend quatre types de structures correspondant à quatre agréments particuliers : les entreprises d'insertion (EI), les entreprises de travail temporaire d'insertion (ETTI), les associations intermédiaires (AI) et les ateliers et chantiers d'insertion (ACI). Les régies de quartier (RQ) constituent un cas particulier. Elles ne sont pas, au sens strict, des SIAE même si elles mobilisent souvent les agréments du secteur de l'IAE. À travers des activités économiques d'amélioration du cadre de vie et des activités de développement du lien social, les RQ visent l'insertion sociale, professionnelle et citoyenne d'habitants de quartiers défavorisés. Elles interviennent essentiellement sur les quartiers prioritaires.

développées uniquement dans le secteur du travail social. Les centres d'adaptation à la vie active (Cava) proposent ainsi à des personnes très marginalisées, ou menacées d'inadaptation, un travail rémunéré pour permettre une réinsertion sociale. Dans le même temps se crée la première régie de quartier dans le quartier de l'Alma à Roubaix, création faisant suite à l'intervention d'habitants dans des opérations de restructuration de leur quartier.

- Les missions locales sont créées en 1982 dans la foulée du rapport de Bertrand Schwartz. Celui-ci constate que *« principales victimes de la crise économique, les jeunes, ont un taux de chômage trois fois plus élevé que celui des adultes. La sélection opérée par l'école se double d'une sélection impitoyable par le marché du travail ». « La remise en jeu économique et sociale des jeunes »* ne pourra se faire sans une vaste collaboration des forces sociales et la participation des jeunes eux-mêmes. Les missions locales accueillent les jeunes de 16 à 25 ans et leur apportent une aide dépassant l'orientation professionnelle et visant à l'élaboration d'un projet d'insertion touchant tous les aspects de la vie quotidienne. Les missions locales sont le premier exemple de coopération dans la durée entre l'État et des collectivités locales.

Les trois initiatives évoquées ci-dessus mettent en évidence des éléments que nous retrouvons dans les débats actuels relatifs tant à l'insertion sociale et professionnelle qu'à la politique de la ville :

- les réponses proposées ciblent les personnes les plus exposées aux conséquences des mutations, les jeunes pour les missions locales, les habitants des quartiers prioritaires, les demandeurs d'emploi issus de secteurs en restructuration, etc. ;
- les approches proposées sont globales, elles concernent l'insertion professionnelle et la formation mais aussi la vie quotidienne, l'aménagement urbain et les aspects sociaux (mobilité, logement, santé, accès à la culture, traitement du surendettement, etc.) ;
- la coopération d'acteurs multiples et différents s'impose, engagement de l'État et des collectivités locales concernant les missions locales, partenariat multiple pour les régies de quartier, approche globale et transversale pour la politique de la ville ;
- l'implication des publics concernés apparaît déjà comme une condition centrale et indispensable à la réussite de l'action.

Un autre mouvement de fond marque également les trente dernières années : la décentralisation et l'implication de plus en plus importante des collectivités locales dans la politique de l'emploi et de l'insertion. Les lois de décentralisation de 1982 marquent une étape dans l'évolution des politiques de formation et de développement économique, l'État n'étant plus désormais le seul intervenant public.

Les plans locaux d'insertion (PLI à l'époque puis PLIE), inventés à partir de 1990 en Nord-Pas de Calais, puis essaimés sur tout le territoire français, entérinent l'implication des collectivités locales dans le champ de l'insertion et de l'emploi, en particulier les communes et leurs groupements, et leur volonté d'intervenir à côté de l'État et généralement de la région et du département, à l'échelle de la commune ou de l'intercommunalité. La création des maisons de l'emploi instituées par le plan de cohésion sociale de 2005 vient confirmer ce mouvement de coopération entre l'État et les collectivités, auquel se sont joints l'ANPE et les Assedic (aujourd'hui Pôle emploi) ainsi que différents acteurs publics ou privés.

Le discours du 8 février 2008 du président de la République, Nicolas Sarkozy, réaffirme le rôle de l'État dans les quartiers prioritaires et la concentration des moyens sur les territoires cumulant les besoins. Il est ainsi demandé *« aux ministres responsables de politiques touchant la vie des habitants des quartiers de (me) présenter, chacun, un programme sur trois ans de mobilisation de leurs services sur les quartiers qui sont vraiment en difficulté. Chacun devra présenter des objectifs ambitieux de réduction des écarts entre ces quartiers et l'ensemble du territoire. »* Le rôle de l'État comme pilote est réaffirmé : *« La chaîne des responsabilités sera clarifiée. Elle ira des préfets de région aux représentants de l'État dans le quartier. Je veux que ce représentant de l'État sur place soit doté d'une véritable autorité*

sur les services de l'État dans le quartier pour pouvoir leur imposer la mise en œuvre des objectifs définis au plan national et pour pouvoir les obliger à travailler ensemble. »

Même si le périmètre des zones urbaines sensibles (ZUS) n'a pas été défini initialement avec des critères directement liés à la situation de l'emploi, ces territoires concentrent de grandes difficultés d'emploi. Elles se traduisent notamment par un taux de chômage deux fois supérieur à celui des autres quartiers, pour toutes les tranches d'âge, et par un taux d'activité particulièrement faible, notamment chez les femmes. En 2006, le taux de chômage est de 22 % pour les habitants des ZUS et 10,5 % pour les autres quartiers urbains (ratio de 2,1) alors que le taux de chômage des jeunes de moins de 25 ans est de 42 % pour les jeunes résidants en ZUS et 23 % pour les jeunes des autres quartiers urbains (ratio 1,8). Le taux d'activité des femmes résidant en ZUS est inférieur de 9 points à celui des femmes des autres quartiers urbains (58 % contre 67 %). Les avis convergent alors pour considérer que cet écart d'emploi peut s'expliquer par la faiblesse de l'offre d'emploi dans ces quartiers, par les handicaps structurels de la population (une population plus jeune, faiblement diplômée ou qualifiée, des familles plus nombreuses et précaires financièrement, une forte proportion d'immigrés et de jeunes issus de l'immigration hors UE) et en raison d'obstacles spécifiques à l'accès à l'emploi (un déficit du réseau socioprofessionnel, des difficultés liées à la mobilité, une distance culturelle avec les entreprises, des discriminations à l'embauche).

Ces constats ont conduit à la mise en œuvre par le ministère de l'Emploi, à titre expérimental pendant trois ans, du contrat d'autonomie en faveur de 45 000 jeunes issus des quartiers prioritaires dans 35 départements. Ces contrats consistent en un parcours d'accompagnement court et intensif des jeunes vers l'emploi, mis en œuvre par des opérateurs de placement. Cette mesure spécifique vient compléter une série d'engagements en faveur des publics des quartiers, notamment dans les domaines de l'insertion par l'activité économique (IAE), de la création d'activité, de la formation professionnelle et relatifs à Pôle emploi.

Les enjeux de la réflexion partenariale engagée par le Secrétariat général à la Ville

Après trois générations de contrats de ville, les contrats urbains de cohésion sociale (cucs) formalisent, depuis 2006, le partenariat entre l'État et les collectivités locales en matière de politique de la ville. Ce partenariat est fondé sur des priorités d'intervention thématiques définies par le Comité interministériel des villes du 9 mars 2006 : accès à l'emploi et développement économique, amélioration du cadre de vie, réussite éducative, prévention de la délinquance, santé. L'objectif poursuivi est la concentration des interventions sur des thématiques considérées comme prioritaires.

Politique contractuelle entre l'État et les collectivités territoriales, les contrats urbains de cohésion sociale cherchent à promouvoir une logique de projet et visent le renforcement des partenariats locaux. Il s'agit notamment de réaliser un diagnostic partagé du territoire permettant ensuite la définition d'objectifs précis, et leur déclinaison en programmes d'actions directement évaluables.

L'évaluation nationale du volet emploi, insertion et développement économique des cucs, réalisée en 2008, a permis de mettre en évidence le caractère incomplet du diagnostic et les déficiences de la stratégie générale dans le champ de l'emploi, de l'insertion et du développement économique, ainsi qu'une hyper spécialisation du volet en faveur de l'insertion et de la levée des freins périphériques à l'emploi (santé, mobilité…), au détriment de l'accès direct à l'emploi, et plus encore du développement économique. Trop souvent ce volet s'apparente à une juxtaposition d'actions et d'acteurs relativement peu investis sur la mise à l'emploi et le développement économique.

Enfin, la coordination des politiques de l'emploi et de l'insertion dans le cadre des cucs s'avère inégale et souvent même formelle. L'approche par territoire demeure difficile pour les acteurs

de l'emploi et de l'insertion, ce qui entrave l'adaptation des politiques et dispositifs de droit commun aux spécificités des quartiers, et la mobilisation des moyens afférents, ainsi que les choix d'attribution des crédits qui viennent en complément et/ou en subsidiarité (les moyens spécifiques de la politique de ville, le fonds social européen - FSE).

Cinq enjeux majeurs

Coopération entre les acteurs

Le premier enjeu est relatif à la coopération des multiples acteurs concernés, acteurs publics et acteurs privés, au service territoires et des publics de la politique de la ville. Une première classification peut être établie :

- les acteurs primordiaux ou incontournables : Pôle emploi, la mission locale et, quand ils existent, le PLIE et la maison de l'emploi, les clubs d'entreprises, les SIAE, etc. Il s'agit des acteurs au cœur du volet emploi des cucs, des contributeurs aux actions d'accompagnement des publics vers et dans l'emploi et de développement économique ;
- des acteurs plus éloignés du champ de l'emploi qui apportent une complémentarité d'actions, par exemple sur le repérage des publics, la levée des freins à l'emploi : les bailleurs, les centres sociaux, certaines associations, les entreprises, les consulaires, etc.

Les acteurs du second groupe permettent d'enrichir le plan d'action mais, au préalable, les objectifs à atteindre doivent être clairement définis pour éviter toute dérive. *« Il est intéressant d'aller chercher des acteurs éloignés de la problématique emploi pour enrichir le plan d'action », « à force de nouer des relations, on va progressivement faire bouger les lignes, on va offrir un panel d'actions »*[2]. Ce qui est posé, c'est la construction d'un vocabulaire commun, l'inscription dans une même dynamique, et la question du diagnostic et de la stratégie : des objectifs partagés, des choix appropriés par les acteurs, des partenariats entre eux et, enfin, la mobilisation des acteurs et des moyens.

Transversalité de la politique de la ville

Le deuxième enjeu concerne la transversalité de la politique de la ville. La politique de la ville part du constat de l'existence de territoires concentrant des difficultés sociales et économiques et nécessitant en conséquence une intervention renforcée prenant en compte leurs besoins spécifiques. La politique de la ville porte donc par essence la question du territoire. La politique de l'emploi pilotée par l'État se caractérise quant à elle par sa dimension sectorielle, son absence de territorialisation ; elle est définie au niveau national et déclinée ensuite dans les territoires.

La question est donc posée de l'articulation de ces deux politiques : *« Faut-il développer un volet emploi dans les cucs ou un volet cucs dans les politiques de l'emploi ? »*

L'articulation entre la politique de l'emploi et la politique de la ville renvoie à la problématique de la mobilisation du droit commun de l'emploi et de l'insertion dans les quartiers prioritaires, et sa traduction opérationnelle dans le volet emploi des cucs, alors que la distinction entre droit commun et moyens spécifiques demeure faiblement maîtrisée par les acteurs.

Contenu du volet emploi et insertion du cucs

Le troisième enjeu concerne le contenu du volet emploi et insertion du cucs. Celui-ci ne saurait se limiter au règlement de problèmes sociaux, de santé, de logement et de mobilité, ni se limiter à l'accès à l'emploi. Les réponses apportées à ces difficultés doivent être articulées entre elles et les aspects sociaux doivent être articulés avec la dimension de l'insertion professionnelle. *« La santé par exemple, constitue un problème pour beaucoup de jeunes ; pour certains d'entre eux, ça peut constituer un frein à l'accès à l'emploi. Il nous faut donc imaginer un accompagnement global de ces jeunes ».* L'expérience des missions locales et des PLIE nous enseigne que la prise en charge des personnes en insertion doit être globale.

L'insertion, c'est le processus de la (re)conquête de droits sociaux, du retour dans le « droit commun social », de la qualification sociale individuelle et collective et d'acquisition de compétences professionnelles. La reconnaissance de l'insertion comme champ complémentaire au développement économique et à l'emploi passe par l'identification d'enjeux communs à partir d'un diagnostic partagé.

Articulation entre intervention territoriale des cucs et initiatives de développement économique

L'articulation entre intervention territoriale des cucs et initiatives de développement économique constitue un quatrième enjeu. Ceci renvoie à l'intervention des collectivités locales et des régions dans le champ du développement territorial. La politique de la ville conçoit son intervention sur des micros-territoires, des quartiers, alors que la question du développement économique se joue à une autre échelle.

Le service de développement économique d'une collectivité n'envisage pas le développement économique à l'échelle d'un quartier ; le territoire est nécessairement plus vaste, à l'échelle de la commune parfois et le plus souvent de l'agglomération ou du bassin d'emploi. *« Le projet de territoire se construit de façon globale et c'est au cucs de se le réapproprier »*[2]. Il est constaté que les services en charge du développement économique ignorent le plus souvent les ressources des quartiers en politique de la ville. Il y a là tout un chantier à mener afin d'intégrer la politique de la ville au cœur des projets de développement durable des communes et des intercommunalités.

Gouvernance

Le cinquième enjeu est celui de la gouvernance. L'articulation entre politique de la ville et politique de l'emploi et de l'insertion renvoie à l'intervention des collectivités territoriales dans le champ du développement territorial. C'est l'implication des collectivités locales et l'appropriation par celles-ci des outils disponibles, comme le cucs, les missions locales, les PLIE ou les MDE qui contribuent à donner de la cohérence aux différentes interventions.

Le volet insertion, emploi, développement économique des cucs devient alors un élément d'un développement territorial plus large. La question du pilotage de ce volet et du pilotage global des interventions dans les champs de l'insertion, de l'emploi et du développement économique au niveau de la collectivité est ici posée.

2 NB : la parole des membres des groupes de travail est insérée en italique dans le texte.

Le diagnostic, les objectifs et le projet

La réalisation d'un diagnostic partagé n'est ni un exercice de style ni une fin en soi. C'est un outil de recensement et d'organisation de données quantitatives et qualitatives. Les acteurs mobilisés par la réalisation du diagnostic contribuent à travers cet exercice à l'émergence d'une intelligence collective remettant l'intérêt général et les préoccupations des populations les plus fragilisées au centre des politiques mises en œuvre. Le diagnostic est le premier acte partenarial. L'intérêt de l'exercice réside autant dans le processus qui se noue entre les acteurs que dans les conclusions de celui-ci.

Initiée dans les années 70 et 80, notamment en milieu rural, relayée ensuite en milieu urbain avec les logiques de développement social des quartiers, puis largement reprise dans les constructions de toutes les politiques territoriales contractuelles, la notion de diagnostic partagé semble aujourd'hui largement appropriée par les professionnels concernés par les politiques publiques : les travailleurs sociaux, à travers la mise en place des projets sociaux de territoire ; les acteurs de l'emploi, à travers les diagnostics partagés relatifs à l'emploi ; la formation et l'insertion par les coordinateurs emploi-formation des anciennes directions départementales du travail, de l'emploi et de la formation professionnelle et, aujourd'hui, par les maisons de l'emploi.

Cet exercice, consommateur de temps, doit évidemment être adapté aux différentes situations : durée de contractualisation, partenariat déjà rodé, existence d'un observatoire porté par une maison de l'emploi, etc.

La définition des objectifs généraux du projet s'appuie sur ce diagnostic des besoins et des ressources du territoire, et s'intègre dans la stratégie de développement économique et de développement de l'emploi poursuivie par les intercommunalités, avec le service public de l'emploi, sur l'ensemble de l'agglomération ou du bassin.

Formaliser le projet emploi pour les quartiers prioritaires à travers le plan d'actions du volet emploi des cucs consiste à construire le volet « quartiers prioritaires » de la stratégie territoriale emploi construite pour l'ensemble du territoire.

1. Le diagnostic « emploi » des territoires inscrits en politique de la ville

Des acteurs multiples et divers mettent en œuvre une intervention territoriale dans le champ de l'emploi, que lesdits territoires soient ou non concernés par un contrat urbain de cohésion sociale. La mise en place d'un plan d'action sur les quartiers prioritaires s'appuie nécessairement sur un socle d'acteurs qui collaborent et interagissent déjà entre eux : Pôle emploi, mission locale, PLIE, maison de l'emploi, SIAE, pour ne citer que ces acteurs.

Avant de définir l'intervention visant spécifiquement les habitants des quartiers prioritaires, il s'agit d'identifier les besoins, ceux qui sont couverts et ceux qui ne le sont pas, ainsi que les acteurs intervenant sur les quartiers concernés et les ressources mobilisables. C'est la phase de diagnostic.

Une grande disparité dans les analyses conduites ressort de la lecture des diagnostics des volets emploi, insertion et développement économique des cucs 2007-2010[3] : certains diagnostics sont réduits à quelques chiffres clés du chômage sans autre commentaire, d'autres présentent une analyse courte et claire du marché du travail (les entreprises, les salariés, la dynamique économique globale du territoire) et une analyse du marché de l'emploi (les caractéristiques de la demande d'emploi et celles de l'offre d'emploi).

Cette analyse rapide des diagnostics du volet emploi/insertion de quelques cucs pointe également certaines faiblesses :

- les indicateurs quantitatifs sont peu nombreux, parfois totalement absents ;
- les diagnostics font peu état de la mise en œuvre des politiques publiques dans les quartiers ;
- l'analyse qualitative par les acteurs n'est pas toujours présente ;
- le volet emploi est très peu mis en relation avec les autres thématiques ;
- les sources sont très mal renseignées.

Ces constats peuvent laisser supposer un problème de méthode – ou de temps – autour de la construction du diagnostic. C'est pourquoi les groupes de travail ont souhaité rappeler l'intérêt et l'importance du diagnostic.

Indispensable et préalable à la définition d'un plan d'action partagé par les différents acteurs, le diagnostic est la première étape d'une coopération des acteurs de l'emploi, de l'insertion sociale et professionnelle et du développement économique au service des populations des quartiers prioritaires.

Qu'est-ce qu'un diagnostic ?

Le diagnostic territorial est une démarche de production de connaissance sur la réalité du territoire. Il vise à la fois à définir un projet et un plan d'action et à mobiliser le plus grand nombre d'acteurs concernés autour de ce projet.

En s'appuyant à la fois sur des données objectives quantifiées et sur la vision empirique des acteurs, le diagnostic produit une appréciation de la réalité du territoire, il permet de dégager les atouts et les handicaps d'une situation étudiée. Il produit une vision collective des problèmes, des forces et des ressources sur lesquelles s'appuyer pour les résoudre.

3 - Analyse réalisée par le SGCIV

Le diagnostic du volet emploi, insertion et développement économique des cucs aborde différents aspects :

- la situation du territoire (de l'agglomération, de la zone d'emploi) du point de vue du marché du travail, avec une mise en exergue de la situation de l'emploi dans les quartiers prioritaires ;
- la situation des habitants en matière d'accès à l'emploi (qualification et freins à l'emploi notamment) ;
- le repérage des acteurs intervenant sur le territoire ;
- les politiques et actions mises en œuvre.

À l'instar de la méthode employée par la communauté urbaine de Nancy, il croise une approche territoriale (agglomération, ville, quartier), une approche par type de publics (jeunes, demandeurs d'emploi, RSA, femmes...) et une approche par politiques publiques.

Les parties prenantes dans les champs de l'emploi, de l'insertion et du développement économique

Le terme « partie prenante » est inspiré du mot « stakeholder » (porteur d'intérêt), créé dans la langue anglaise par analogie avec le mot « shareholder » (porteur d'action). Les parties prenantes de la politique de la ville dans les champs de l'emploi, de l'insertion et du développement économique sont donc tous les acteurs qui portent un intérêt à l'accès à l'emploi des habitants des quartiers prioritaires et/ou au développement économique de ces quartiers.

Le constat est fait de la multiplicité des acteurs, des acteurs publics et des acteurs privés, des statuts différents, des niveaux d'interventions variés, national, régional, local ou au niveau du quartier. L'absence de coordination de cette multiplicité d'acteurs constituant une source d'inefficacité, l'enjeu est d'amener ces acteurs nombreux et divers à se mobiliser autour d'un projet partagé au bénéfice des habitants des quartiers prioritaires et à « porter » ensemble ce projet.

La première étape, préalable à la mobilisation des acteurs, est la réalisation d'un inventaire aussi complet que possible de ces acteurs, de leurs champs de compétences, de leurs offres de services. Il s'agit ensuite de faire l'analyse des relations qui existent entre eux, au regard des problématiques emploi, insertion et développement économique du territoire. L'inventaire permet de construire (ou d'actualiser) des typologies d'acteurs et peut se traduire par un organigramme construit selon différents modèles. L'analyse, quant à elle, permet de clarifier les positionnements des uns et des autres au regard des besoins des habitants des quartiers prioritaires, d'expliciter les interactions et d'identifier les complémentarités entre acteurs.

Trois approches principales permettent d'obtenir une photographie de l'état des lieux des principaux acteurs :

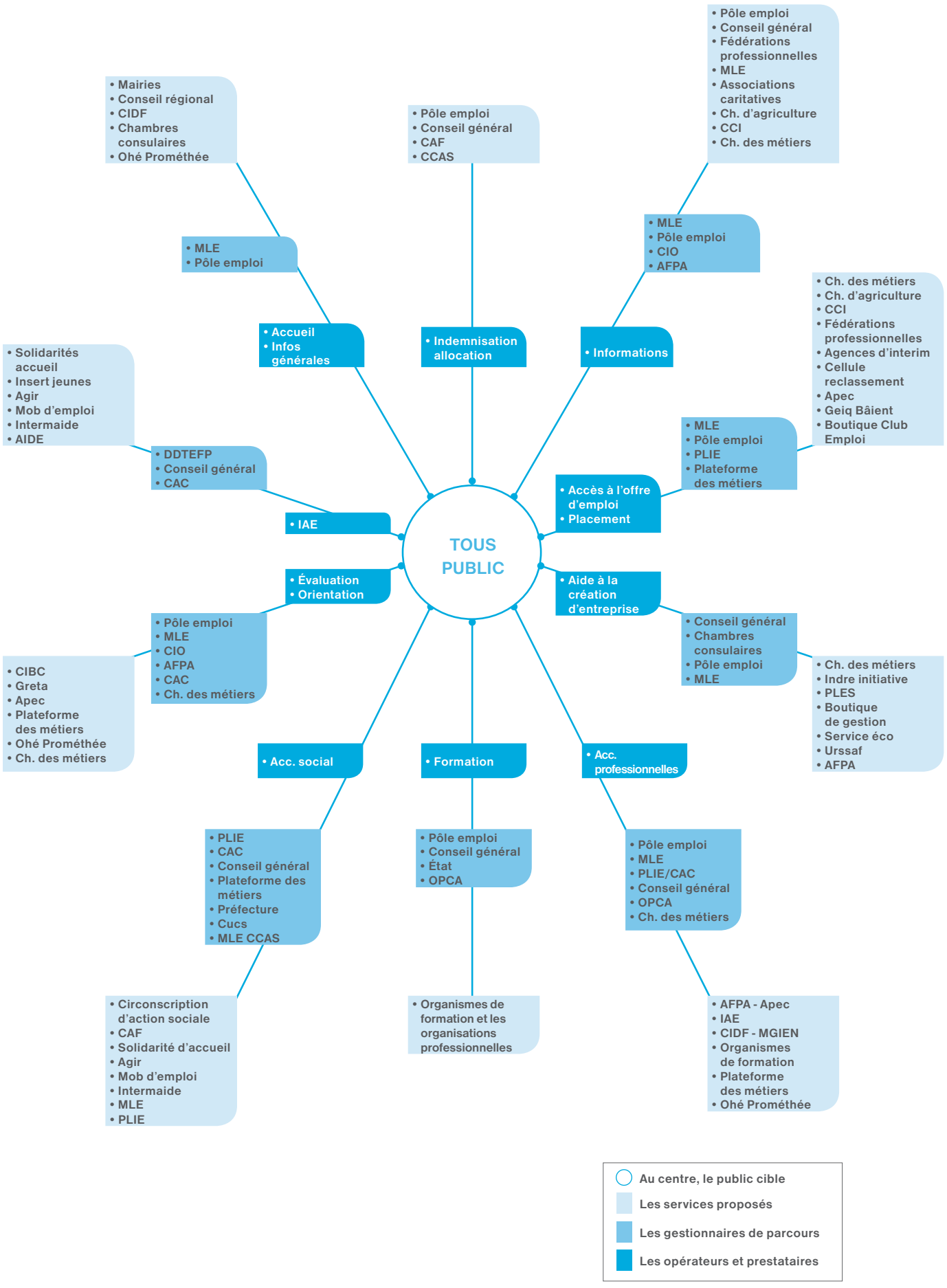
- le statut ou la nature des acteurs ;
- le territoire d'intervention des acteurs ;
- les compétences et missions.

Le tableau ci-après propose une présentation, non exhaustive, des acteurs en fonction des compétences et missions de ceux-ci. Il peut évidemment être complété et adapté à la réalité de chaque territoire et croisé avec d'autres approches. Il convient notamment de s'interroger sur la place que peuvent prendre les entreprises du territoire dans le diagnostic. La représentation des entreprises étant différente d'un territoire à l'autre, il conviendra donc de s'interroger sur la représentation la plus pertinente au regard de la réalité du territoire.

Besoins des habitants du quartier	Acteurs ayant les compétences et les missions permettant de répondre à ces besoins (en tout ou partie) ou susceptibles d'apporter une contribution	
Accueil, information, orientation	• Pôle emploi • Services du Conseil général • CCAS • Missions locales • PLIE	• Maisons de l'emploi • Associations de quartier • Centres sociaux • Bailleurs sociaux • Clubs d'entreprises
Levée des freins à l'emploi	• Services du Conseil général • Missions locales • SIAE • PLIE • Maisons de l'emploi • Associations de quartiers • Centres sociaux	• CCAS • Services de prévention spécialisée • Bailleurs sociaux • Réseaux santé • Clubs d'entreprises
Organisation et accompagnement de parcours d'insertion professionnelle individualisés	• Pôle emploi • PLIE • Missions locales • Services du conseil général	• SIAE • Organismes de formation • Clubs d'entreprises
Formation	• Pôle emploi • Organismes de formation	• Conseil régional • OPCA
Accès à des activités «étapes» d'insertion professionnelle	• Pôle emploi • Missions locales • PLIE • Maisons de l'emploi • SIAE	• Organismes de formation • Employeurs de salariés en contrats aidés • Bailleurs sociaux (clause) • Marchés publics (clause) • Anru (clause)
Aide à la recherche d'emploi	• Pôle emploi • Opérateurs privés de placement Missions locales • PLIE	• Maisons de l'emploi • Clubs d'entreprises • Associations
Aide à la création d'entreprise	• Chambres consulaires • Réseaux d'appui à la création d'activités • Plateforme d'initiatives locales	• Associations locales d'aide aux créateurs • Pôle emploi • Maisons de l'emploi
Développement économique local	• Services d'action économique (Villes, communautés) • Conseil régional	• Maisons de l'emploi • Chambres consulaires • Agences de développement

Les acteurs étant repérés, il peut être pertinent de les ordonner et de les présenter sous forme de sociogramme ou de schéma faisant ressortir des familles d'acteurs. À Châteauroux, le public a été placé au centre d'un schéma et les acteurs ont été classés selon deux critères : les services proposés au public, d'une part, et la distinction entre gestionnaires de parcours et opérateurs et prestataires, d'autre part.

État des lieux des services et des structures de la zone d'emploi de Châteauroux



PLIE, maison de l'emploi et mission locale : des ressources mobilisables pour réaliser le diagnostic

Si la nécessité d'une convergence entre le plan local pour l'emploi et l'insertion (le PLIE) et le projet en faveur des quartiers prioritaires de la politique de la ville (le contrat de ville, puis le cucs) a été préconisée dès 1999 (circulaire DGEFP 99/40 relative au développement des plans locaux pluriannuels pour l'insertion et l'emploi, et comité interministériel des villes du 14 décembre 1999), puis réaffirmée, pour la programmation cucs 2007-2010, en proposant de déléguer au PLIE l'animation du volet emploi et insertion du cucs, cette coopération semble plus formelle qu'opérationnelle.

Ainsi, l'enquête[4] menée courant 2010 auprès des PLIE et des maisons de l'emploi dont le territoire est concerné par la géographie prioritaire montre que la collaboration entre les équipes PLIE et les équipes cucs pour la construction du diagnostic n'est pas systématique, et moins encore pour la définition de la stratégie. Sur les 33 PLIE ayant répondu à l'enquête, plus de la moitié ont participé au diagnostic préalable aux cucs ainsi qu'à la définition de la stratégie emploi insertion du cucs. On peut ainsi retenir que plus d'un tiers des PLIE n'ont contribué ni au diagnostic ni à la stratégie emploi insertion du cucs.

De la même manière, l'enquête menée auprès des missions locales montre que 57 % des soixante-treize missions locales ayant répondu à l'enquête ont été associées à l'élaboration du diagnostic. À travers les enquêtes réalisées, il apparaît clairement que les ressources des PLIE et des missions locales ne sont pas entièrement mobilisées, loin s'en faut, au service d'un diagnostic territorial.

Il a paru utile aux groupes de travail de rappeler quelques fondamentaux des diagnostics territoriaux partagés. Il s'agit ici de rappeler l'importance de cette étape pour la construction du volet emploi des cucs et pour la mobilisation des acteurs autour du projet. Le diagnostic n'est pas un exercice théorique, il a une visée opérationnelle : éclairer l'action collective.

4 - Enquête SGCIV / Alliance Villes Emploi / E2I auprès des PLIE et MDE et enquête SGCIV / CNML / E2i auprès des mission locales.

2. L'élaboration du diagnostic partagé

Le diagnostic partagé s'élabore en trois étapes :

- la construction de l'état des lieux,
- l'analyse partagée,
- la définition des objectifs généraux.

En amont de la réalisation du diagnostic, il convient d'être transparent sur la conduite de celui-ci. La méthodologie, la répartition des rôles entre les différents acteurs, le calendrier doivent être explicités. Cette exigence de transparence est une garantie de la dimension partagée du diagnostic.

La construction de l'état des lieux

La construction de l'état des lieux est la première étape de l'élaboration du diagnostic territorial. C'est l'étape de repérage et de collecte des données, mais c'est aussi l'étape de mobilisation des partenaires et des ressources. La construction de l'état des lieux se décompose en quatre phases :

- la collecte des données existantes,
- l'analyse et l'échelle de celle-ci,
- la sélection des informations pour ne retenir que celles qui font sens,
- la formalisation.

Repérer les données et les diagnostics existants

Un grand nombre d'acteurs locaux disposent de données ou de diagnostics : le service public de l'emploi, le PLIE, la mission locale, le comité de bassin d'emploi (CBE), l'agence d'urbanisme, qui parfois porte une fonction observation sur l'emploi, le syndicat mixte chargé du SCoT, les communautés d'agglomération, etc.

Quand elle existe, la maison de l'emploi doit être mobilisée sur sa fonction d'observation territoriale. Elle dispose en effet d'une fonction d'animation territoriale sur l'observation en matière d'emploi. Le nouveau cahier des charges des maisons de l'emploi (décembre 2009) renforce encore cette fonction pour la programmation 2010-2014.

En outre, la maison de l'emploi rassemble, les principaux acteurs de l'emploi sur le territoire (a minima Pôle emploi, la Direccte, les collectivités, des représentants des entreprises). Elle est outillée pour produire et qualifier, avec ses partenaires, les données existantes. L'intérêt de cette analyse partagée est de faciliter la mise en perspective des données, dans le temps.

La mission locale est, quant à elle, une ressource de premier ordre concernant les jeunes de 16 à 25 ans, grâce à l'outil de suivi Parcours 3. Dans le cadre de sa convention pluriannuelle d'objectifs, qui formalise la coopération de l'État et de la collectivité locale sur des objectifs précis, un diagnostic du territoire a été réalisé. Celui-ci est une source d'information pour le volet emploi, insertion, développement économique du cucs.

La connaissance des jeunes accumulée par la mission locale, et notamment des jeunes des quartiers prioritaires, constitue un autre apport pour le volet emploi des cucs. En 2007, les missions locales ont accueilli 175 000 jeunes habitant en zones urbaines sensibles, soit 18 % de l'ensemble des jeunes accueillis dans les 5 800 lieux d'accueil du territoire français.

Le diagnostic territorial du Grand Nancy fournit une illustration de la mobilisation des ressources locales sur la réalisation du diagnostic territorial. La participation de nombreux acteurs au diagnostic permet de dégager une vision partagée du territoire et des objectifs généraux d'intervention.

Exemple : le diagnostic de territoire réalisé par la maison de l'emploi du Grand Nancy

La maison de l'emploi du Grand Nancy a construit un diagnostic emploi sur l'ensemble de son territoire (accessible sur le site de la maison de l'emploi (http://www.mde-nancy.org).

Celui-ci présente différents chapitres :
- le territoire et sa population,
- le tissu économique local,
- le marché du travail,
- la cohésion sociale,
- les leviers d'actions.

Elle s'est appuyée sur un grand nombre d'organismes qui ont participé à l'élaboration du diagnostic territorial emploi 2010 :

Aduan, Afpa/Site de Nancy-Laxou, Agefiph Lorraine/Alsace, Cap emploi de Meurthe-et-Moselle, Chambre de commerce et d'industrie de Meurthe-et-Moselle, Chambre des métiers et de l'artisanat de Meurthe-et-Moselle, Communauté urbaine du Grand Nancy/Service développement urbain et social, Communauté urbaine du Grand Nancy/Service développement économique, Conseil général de Meurthe et-Moselle, Conseil Régional de Lorraine, CNAM Lorraine, Direccte Lorraine/Unité territoriale de la Direccte Meurthe-et-Moselle, Inffolor, Maison de l'emploi du Grand Nancy, Medef de Meurthe-et-Moselle, mission locale du Grand Nancy, Pôle emploi/Direction Territoriale Meurthe-et-Moselle, Réseau CréAlliance.

Ce diagnostic :
- délivre une vision globale des enjeux de l'emploi sur l'ensemble du Grand Nancy ; sur chacun des chapitres s'articulent des données de cadrage et des zooms sur une problématique particulière. Ex. : zoom prospectif sur l'artisanat et les perspectives de recrutements ou le zoom sur les « métiers verts » résultant d'une analyse de l'impact du Grenelle de l'environnement sur les métiers du bâtiment (GTEC) ;
- replace la problématique de l'emploi pour les habitants des quartiers prioritaires dans un enjeu plus vaste qu'est la cohésion sociale sur l'ensemble des territoires : l'accès à l'emploi et l'âge (jeunes et seniors), l'accès à l'emploi et le handicap, l'accès à l'emploi et le lieu de résidence, avec une analyse commentée des données du chômage par ZUS ;
- conclut sur l'analyse des forces et faiblesses ;
- propose des objectifs généraux d'intervention, en identifiant des leviers d'actions, sans préjuger du plan d'action de chacun des partenaires :
  - renforcer les actions en direction des publics jeunes et en direction des seniors,
  - réduire les inégalités d'accès à l'emploi des résidents en ZUS, des publics ne maîtrisant pas la langue française, des primo demandeurs d'emploi,
  - renforcer l'accès à l'emploi par la valorisation des compétences,
  - contribuer au développement économique du territoire,
  - mieux connaître les besoins du territoire,
  - accroître la synergie des acteurs.

Collecter les données existantes

Il s'agit de recueillir :
- des données territoriales sur la démographie, l'économie et l'emploi salarié, la demande et l'offre d'emploi local, les conditions de vie et de logement des habitants, permettant d'identifier les besoins des habitants et des territoires ;

- Remarque : la plupart des diagnostics cucs se concentrent sur les besoins, notamment sur la demande d'emploi, or *« savoir où travaillent les habitants des ZUS est aussi important que de connaître le nombre de demandeurs d'emploi inscrits »* ;
- des données sur les outils mobilisés : le recensement des acteurs présents sur le territoire et des politiques publiques mises en œuvre ;
- C'est dès ce stade que les acteurs appréhendent le droit commun, c'est-à-dire les politiques publiques mises en œuvre hors moyens spécifiques de la politique de la ville : les actions de Pôle emploi, des missions locales, de l'intercommunalité, de la région, du département en faveur de l'insertion ;
- des données sur les freins à l'emploi (mobilité, soins, hébergement / logement, etc.) issues de la connaissance empirique des différentes structures accompagnant les personnes (Pôle emploi, mission locale, PLIE, travailleurs sociaux des conseils généraux, SIAE).

Les centres de ressources régionaux de la politique de la ville, les correspondants régionaux de la politique de la ville, les délégués du préfet, les ateliers santé ville, les plateformes de services « mobilité » sont autant de ressources à mobiliser à ce stade (voir le site http://i.ville.gouv.fr).

Principales sources de données « activité et emploi »

a) Les données globales sur le territoire [5] (sources nationales diffusant des données à l'échelle infra communale)

- Données Insee : quartiers de la politique de la ville et Iris.
  L'Insee tient à disposition de chaque commune et intercommunalité une fiche « portrait de territoire », accessible sur www.statistiques-locales.insee.fr.
- Fichier des demandeurs d'emploi en fin de mois (DEFM) de Pôle emploi : statistiques pour les différentes catégories de demandeurs d'emploi (sexe, âge, etc.) ; indicateurs des ZUS diffusés par le système d'information géographique du SGCIV : http://sig.ville.gouv.fr/ .
- L'enquête emploi : source statistique de l'Insee permettant de mesurer le chômage au sens du Bureau international du travail (BIT). Elle permet également de déterminer différentes statistiques sur la formation, l'activité des femmes ou des jeunes, ainsi que sur le type d'emploi occupé (profession, précarité…).
- La connaissance locale de l'appareil productif (CLAP) : système d'information produit par l'Insee et alimenté par plusieurs sources. Ce dispositif vise à fournir des statistiques sur l'emploi salarié et les rémunérations localisées au lieu de travail à un niveau géographique fin.
- Déclarations annuelles de données sociales (DADS) : le champ de l'exploitation des DADS par l'Insee couvre actuellement l'ensemble des employeurs et de leurs salariés, à l'exception des agents des ministères, titulaires ou non, des services domestiques et des activités extraterritoriales.
- Le fichier Sirene : issu du répertoire Sirene des établissements, ce fichier est restreint au champ ICS (industrie, commerce et services). Il permet de réaliser des comptages d'établissements au niveau local. Les indicateurs sur les ZUS et les zones franches urbaines (ZFU) sont diffusés sur le site du SIG Ville : http://sig.ville.gouv.fr/.
- Recensement de la population - Bases de données infra communales : Les résultats infra-communaux du recensement de la population sont proposés sous la forme de bases de données à l'Iris. Ces bases portent sur l'ensemble des Iris des communes découpées en Iris et contiennent également les données au niveau communal, pour les communes non découpées en Iris, afin de couvrir l'ensemble du territoire. Les bases à l'Iris sont organisées selon cinq thèmes dont « activité des résidents » (102 variables) et « diplômes - formation » (36 variables).

5 - Source : SGCIV – Département études statistiques et système d'information

- Données urbaines infra-communales par quartier : fichiers téléchargeables issus de sources administratives ou enquêtes concernant les habitants, salariés, chômeurs, revenus et entreprises pour les quartiers Iris des communes de plus de 10 000 habitants, et pour les zones urbaines sensibles (ZUS) de la métropole et de la Réunion et les quartiers cucs de la métropole. Des données concernant les revenus fiscaux sont également disponibles pour la Martinique. Site Insee.fr : http://www.Insee.fr/fr/ppp/bases-de-donnees/donnees-detaillees/duicq/accueil.asp.Fichiers téléchargeables sur www.Insee.fr/fr/ppp/bases-de-donnees/donnees-detaillees/duicq/telechargement.asp.
- Site de la statistique locale : données statistiques sur des territoires finement localisés disponibles sous forme de chiffres clés, cartes thématiques ou données détaillées consultables en ligne ou téléchargeables. Lien vers le site : www.statistiques-locales.Insee.fr/esl/baseTelechTheme.asp Fichiers téléchargeables : www.statistiques-locales.insee.fr/esl/baseTelechTheme.asp
- La Dares publie également des chiffres régionaux sur l'emploi.

b) Les données des partenaires locaux

Pôle emploi, les conseils généraux (via la CAF), les missions locales disposent dans leurs bases de données respectives d'information sur les publics accompagnés :

- la demande d'emploi (âge, sexe, durée d'inscription…), ainsi que le nombre d'offres d'emploi du bassin d'emploi par métier (code Rome) ;
- le nombre de bénéficiaires du RSA (attention : l'accès est plus difficile aujourd'hui que pour le RMI) et des minima sociaux ;
- le nombre et les caractéristiques des jeunes inscrits à la mission locale, avec beaucoup d'informations sur les freins à l'emploi, la mobilité… ; la mission locale est en capacité de réaliser des extractions de sa base de données « Parcours 3 » permettant d'appréhender la réalité des jeunes qu'elle accueille ;
- les données concernant les bénéficiaires PLIE (nombre de personnes habitant les ZUS suivies par le PLIE, analyse des freins à l'emploi...).

Toutes les données n'existent pas à l'échelle des quartiers, loin s'en faut. Pôle emploi dispose de données à l'échelle des quartiers mais celles-ci ne sont pas communiquées. Un « panier de données » sur les ZUS, fourni régulièrement par Pôle emploi constituerait un apport incontestable, de même qu'une actualisation régulière des données sur les jeunes ZUS suivis par les missions locales. Lorsque les données ZUS ne sont pas disponibles, les données à l'échelle communale ou intercommunale peuvent être complétées par une analyse qualitative des acteurs qui interviennent localement.

Les communautés d'agglomération disposent souvent d'un observatoire (plus ou moins structuré) qui bénéficie de conventions de partage de données avec ses partenaires, les agences d'urbanisme, les syndicats mixtes de SCoT… Autre source d'information : les publications emploi-formation des conseils régionaux (Prisme, Carif, OREFQ…) par bassin ou par filière.

Les bailleurs sont une autre source d'information sur la réalité du territoire. Ils sont particulièrement bien placés concernant la réalité des conditions de vie de leurs locataires, l'évolution de celles-ci et de leurs besoins. Les bailleurs devront nécessairement être associés à la réalisation du diagnostic.

c) Les documents contractuels

Ces documents formalisent les programmes d'action déclinés localement, le plus souvent sur la base d'un diagnostic. Conçus pour servir de base aux engagements mutuels des contractants, ils formalisent les objectifs poursuivis par les différents partenaires sur l'ensemble du territoire et constituent ainsi une base de connaissance des politiques mises en œuvre sur le territoire (dans les quartiers politiques de la ville ou non).

Chacun d'eux est introduit par un diagnostic et une analyse territoriale qui devrait intégrer une appréciation de la situation des quartiers prioritaires sous l'angle de l'emploi.

Ces documents ne sont pas nécessairement publics, leur diffusion reste de la responsabilité des contractants.

Exemple de document contractuel	Signataires	Durée des engagements
Convention annuelle régionale Pôle emploi	État - Pôle emploi	Annuelle
Convention pluriannuelle d'objectifs des missions locales	État (Préfet) – mission locale Le conseil régional peut également être signataire	3 ans Réexaminée tous les ans
Convention locale de partenariat renforcé	Pôle emploi (Direction territoriale)-mission locale	3 ans Réexaminée tous les ans
Convention pluriannuelle d'objectifs des maisons de l'emploi	État (Préfet) – Maisons de l'emploi	Cadre fixé pour 4 ans Programme d'actions examiné annuellement
Contrat urbain de cohésion sociale (cucs)	État (Préfet)/ Acsé – communes / communautés– Caf – Bailleurs – Le conseil régional et le conseil général peuvent être signataires	3 ans
Protocole d'accord du Plan local pour l'insertion et l'emploi (PLIE)	État (Préfet)- communes / communautés – Le conseil régional et le conseil général peuvent être signataires	Variable (3 à 6 ans)
Convention pluriannuelle d'objectifs des SIAE	État (Préfet) – SIAE. Le conseil général peut également être signataire	3 ans Réexaminée tous les ans

Traiter les données à l'échelle pertinente

En matière d'emploi ou de développement économique, il est impératif de porter la réflexion à l'échelle d'un territoire élargi (l'agglomération, le bassin d'emploi). Des focus sur les quartiers prioritaires réalisés dans ce cadre plus large permettent de spécifier la situation des quartiers prioritaires vis-à-vis de l'emploi au regard de ce qu'est cette situation à l'échelle de l'agglomération, et ainsi, de mesurer les écarts à combler. L'échelle pertinente d'analyse permet d'appréhender la réalité du chômage sur le territoire, d'identifier les risques de précarisation, de connaître l'offre d'insertion professionnelle ainsi que l'activité économique.

Il s'agit de se situer dans une logique de projet de territoire intégrant la problématique de la cohésion sociale et donc la prise en compte des réalités des quartiers prioritaires.

Mobiliser les services du développement économique des collectivités

Ceux-ci apportent leur vision du territoire en termes d'opportunités d'emploi et de projets d'implantations et de développement. C'est aussi l'occasion qu'ils s'enrichissent de la vision des autres acteurs de l'emploi et de l'insertion sur les potentialités des habitants des quartiers et s'approprient les offres de services des acteurs de l'emploi.

Lorsque le territoire est doté d'une maison de l'emploi bien intégrée au projet politique de la collectivité, les liens sont facilités et les informations concernant les actions et projets de développement économique sont intégrables facilement dans le diagnostic.

L'exemple du cucs de Besançon

Le cucs de Besançon différencie, dans son approche, l'accès à l'emploi des personnes habitant les quartiers prioritaires pour qui l'action implique de travailler à une échelle large (bassin); et l'approche qui consiste à créer les conditions d'un développement économique dans les quartiers prioritaires (accompagnement à la création d'activités et action de dynamisation économique des quartiers). Ces deux approches impliquent une étroite collaboration avec les services de développement économique, ce qui est réaffirmé dans le projet.

Extrait du volet « accès à l'emploi » du cucs de Besançon :

« Les leviers déterminants d'une politique d'accès à l'emploi des publics de la politique de la ville ne se situent bien entendu pas uniquement sur le « quartier », mais bien à l'échelle de l'agglomération et du bassin d'emploi. Il ne s'agit donc pas d'assigner les habitants à l'emploi sur leur lieu d'habitation.

Il faut donc avant tout mettre en cohérence et trouver des modes opératoires qui permettent de mobiliser et d'articuler, au bénéfice des demandeurs d'emploi des quartiers prioritaires, tous les outils pour l'emploi et la formation développés sur un territoire plus large (bassin d'emploi, département, région). Il s'agit bien de façonner, au niveau local, des instruments spécifiques et de concevoir les adaptations nécessaires des politiques publiques qui permettront de proposer une solution d'emploi à tous les publics en recherche d'emploi résidant dans un quartier de la géographie prioritaire du Cucs.

(…) Une mise en corrélation étroite entre les besoins des publics du quartier en recherche d'emploi et le développement économique en matière d'implantation d'entreprises sera systématiquement recherchée car il convient de tirer parti, chaque fois que cela s'avérera possible, de l'ensemble du potentiel de développement économique du bassin d'emploi pour améliorer et faciliter l'accès aux emplois nouveaux pour les demandeurs d'emploi des quartiers de la géographie prioritaire du Cucs de Besançon.

Ce travail d'optimisation des potentiels se fera dans une relation étroite entre les partenaires du Cucs de Besançon, le plus en amont possible des projets d'implantation.

Compte tenu de l'organisation locale en matière de partage de compétences, ce programme de travail s'établira dans un partenariat étroit entre l'État, la ville de Besançon et la communauté dagglomération du Grand Besançon en association avec les autres partenaires du contrat engagés dans une politique active de soutien au développement économique. »

Ne retenir que les données qui font sens

L'état des lieux ne peut se limiter à quelques données clés. C'est leur analyse qui est importante.

Certaines données ne font sens qu'en comparaison dans le temps ou dans l'espace (avec d'autres territoires). Par exemple, le taux de chômage d'un quartier ne dit rien s'il n'est pas comparé à celui de la ville, de l'agglomération ou du bassin d'emploi.

Au-delà de la comparaison des taux de chômage et de leurs écarts entre les quartiers « politique de la ville » et le reste du territoire, le nombre brut de demandeurs d'emploi habitant un quartier prioritaire donne une indication sur l'ampleur des efforts à déployer. L'expertise des acteurs de l'emploi et du social doit être sollicitée pour bien comprendre la réalité qui se cache derrière les chiffres.

Le diagnostic est aussi le moment de partager des définitions : le taux de sorties positives, le taux d'insertion, le taux de sorties dynamiques, etc.

Les principaux indicateurs de territoire à retenir pourront être intégrés dans un tableau de bord pour donner lieu à leur réactualisation. Des exemples tirés du référentiel d'évaluation des cucs des Hauts-de-Seine sont présentés au dernier chapitre sur l'évaluation.

L'analyse partagée

La phase d'analyse partagée permet de sceller le partenariat des différents acteurs mobilisés. C'est donc une étape particulièrement importante. Les producteurs ou fournisseurs de données sont consultés et le niveau politique impliqué. Enfin, c'est à ce stade que sont définis les indicateurs permettant le suivi de l'action.

L'analyse partagée, à travers la confrontation des acteurs mobilisés, permet de vérifier la fiabilité des données collectées. C'est aussi à ce stade que peuvent être identifiés les doublons d'intervention sur une thématique ou sur un quartier. Cette mise à plat des doublons éventuels d'intervention est un élément incontournable de l'état des lieux. Cela permet d'aborder très concrètement la question de la gouvernance.

Organiser un tour de table avec l'ensemble des producteurs de données et des acteurs de l'emploi et du développement économique

Les travaux d'élaboration du diagnostic visent à croiser les regards et produire une connaissance nouvelle résultant du partage des données. Une quinzaine de partenaires peuvent ainsi être mobilisés (à l'échelle d'une agglomération). Des compétences externes peuvent venir enrichir les analyses portées sur le territoire.

Cette analyse peut également être partagée avec les acteurs du « deuxième cercle » afin de l'enrichir d'une vision plus pragmatique du territoire (associations, acteurs de terrain, habitants…)

Définir les atouts, les faiblesses, les potentialités du territoire, à partir des données obtenues

Les atouts, les faiblesses et les potentialités du territoire sont synthétisables sous forme de tableau, ce qui en facilite la lecture. L'utilisation d'outil comme la matrice menaces-opportunités-forces-faiblesses (MOFF)[6] peut être utile pour formaliser l'exercice au sein d'un groupe de travail.

La conduite de cette démarche peut prendre plusieurs mois (d'après l'expérience des maisons de l'emploi). Il s'agit donc d'adapter le calendrier et l'ambition du diagnostic à l'ingénierie disponible.

Impliquer le niveau politique

Le diagnostic du territoire n'est pas qu'une affaire de techniciens. Il convient de prendre le temps d'une présentation aux instances décisionnelles (comité de pilotage du cucs, conseil d'administration de la MDE...), au lancement de la démarche. Les élus ont, le plus souvent, une vision précise de ce qui se passe sur le territoire.

6 - La matrice MOFF, menaces-opportunités-forces-faiblesses (matrice SWOT en anglais) est un outil de stratégie d'entreprise permettant de déterminer les options stratégiques envisageables au niveau d'un domaine d'activité stratégique. Ce modèle, que l'on l'appelle également parfois « modèle de Harvard », a été développé dans les années 1960 par Learned, Christensen, Andrews et Guth, quatre professeurs de la Harvard Business School.

La définition des objectifs généraux

Les objectifs généraux sont déterminés à partir de l'analyse des points forts / points faibles et des opportunités / menaces formulés dans le diagnostic. Ils sont soumis au groupe de travail. La formulation est importante, elle doit être précise et concrète, et doit être validée par les partenaires impliqués. De ces objectifs découlera le plan d'actions pour faciliter l'accès à l'emploi des habitants des quartiers prioritaires.

La stratégie emploi pour les quartiers prioritaires est naturellement influencée par l'existence ou non d'une stratégie emploi-développement économique définie au niveau de l'agglomération ou du bassin d'emploi. Si celle-ci existe, la démarche consiste à construire le volet « quartiers prioritaires » de la stratégie territoriale emploi construite pour l'ensemble du territoire.

L'exemple des objectifs stratégiques sur Valenciennes Métropole

Quatre objectifs stratégiques pour le projet urbain de cohésion sociale ont été définis conjointement par Valenciennes Métropole et les communes de l'agglomération.

Ces objectifs définissent une stratégie globale qui mixe, dans une même approche, les différents volets du projet de cohésion sociale.

1 - Assurer les effets d'entraînement sociaux et territoriaux du développement économique en favorisant :
- l'initiative économique,
- l'augmentation du niveau de qualification,
- la mobilité,
- l'insertion sociale et professionnelle.

2 - Faire du renouvellement urbain un levier de la promotion sociale et de l'attractivité des territoires en ciblant :
- l'accessibilité des territoires,
- l'accompagnement social des habitants,
- l'amélioration de l'offre de services dans les équipements de proximité,
- la poursuite des réhabilitations et la résidentialisation du parc de logements sociaux.

3 - Assurer les conditions de la promotion sociale et de l'autonomie des individus en favorisant :
- une politique territoriale de prévention santé,
- la mise en cohérence des politiques éducatives locales,
- la sécurité et la tranquillité publique,
- la prise en charge de la grande précarité.

4 - Valoriser les ressources et la diversité de la société locale grâce :
- à la prévention des discriminations au travail,
- à la capitalisation des expériences de démocratie participative,
- à la conception de projets d'animation dans les équipements collectifs.

ce qu'il faut retenir

Pour construire le diagnostic emploi du cucs, exercice qui fonde le partenariat local, le groupe de travail propose plusieurs recommandations :

Éviter le projet préconstruit pour répondre à une offre existante et promouvoir une réalité qui justifie l'intervention des acteurs publics en présence… *« On a déjà la réponse, on cherche le problème »* ; la spécificité de chaque territoire doit être appréhendée ;

- Ne pas sous-estimer le rôle de la phase de diagnostic dans la dynamique partenariale locale, qui favorise la mise en œuvre ;
- Tenir compte des ressources et du potentiel mobilisables autant que des besoins ;
- Légitimer l'initiateur du diagnostic
  Le diagnostic n'est pas un simple exercice technique : partager la vision de la dynamique qui s'exerce sur un territoire est une démarche politique. L'impulsion du diagnostic relève du niveau politique, la restitution courte et synthétique au niveau du pilotage du cucs paraît nécessaire ; les élus détiennent d'ailleurs une bonne part de la vision territoriale ;
- Choisir le calendrier et prendre en compte la crainte des structures d'être « sur sollicitées ». La période de diagnostic doit être inscrite dans le temps : le nombre de réunions mobilisant les partenaires doit être accepté par chacun d'entre eux ;
- Reconnaître et valoriser les apports de chaque contributeur et prendre en compte la parole de chacun. L'exercice de diagnostic permet de mettre en place la relation de confiance nécessaire à la concrétisation d'un plan d'actions ;
- Partager la dimension territoriale du diagnostic.

La stratégie et l'affectation des moyens

Stratégie vient du grec « *stratos* » qui signifie armée et « *ageîn* » qui signifie conduire. La stratégie, c'est donc d'abord l'art de coordonner l'action des forces militaires, politiques et morales dans la conduite d'une guerre ou dans la préparation de la défense d'une nation. C'est l'art de coordonner des actions et de manœuvrer pour atteindre un objectif.

Transposée à l'action publique, la stratégie consiste, à partir de l'analyse de l'environnement, à définir de manière volontariste des objectifs, puis à mobiliser les moyens nécessaires à l'atteinte des objectifs fixés et enfin à organiser ces moyens. Selon les enquêtes réalisées auprès des directrices et directeurs des PLIE, maisons de l'emploi et missions locales, il ressort un déficit d'investissement de ces acteurs ou dispositifs sur le volet emploi insertion des cucs. Plus d'un tiers des PLIE n'ont contribué ni au diagnostic ni à la définition de la stratégie emploi du cucs, alors que les PLIE sont des plateformes territoriales pour l'insertion et l'emploi et que les habitants des quartiers prioritaires font partie de leur public cible.

Seulement 53 % des missions locales ayant répondu à l'enquête ont contribué à la définition de la stratégie insertion et 52 % des missions locales ont contribué à la stratégie emploi. Concernant la dimension stratégique, il est significatif que 77 % des répondants à l'enquête auprès des missions locales jugent que la stratégie insertion, emploi, développement économique du cucs est peu claire et s'apparente à une juxtaposition d'acteurs et d'actions.

La stratégie est aujourd'hui le point faible du volet emploi des cucs. Il convient donc de revisiter cette dimension. La question des quartiers de la politique de la ville relève d'une stratégie collective pensée à l'échelle d'une agglomération ou d'un bassin d'emploi. Il importe donc que les acteurs partagent les objectifs généraux dans le champ de l'emploi, de l'insertion et du développement économique. La définition de cette stratégie commune conduit à adapter les politiques de droit commun et à limiter la dispersion des crédits spécifiques.

Les groupes de travail se sont attachés aux aspects méthodologiques plus qu'aux contenus, à l'exception de l'articulation entre l'emploi et le développement économique, identifiée comme un champ d'intervention stratégique de la politique de la ville et dont l'évaluation du volet emploi / soutien aux activités des cucs avait montré la difficulté locale à la prendre en considération.

1. Une illustration d'une préoccupation stratégique : l'intégration des entreprises et de l'action économique dans le projet

La politique de la ville part du constat de l'existence de territoires concentrant des difficultés sociales et économiques et nécessitant en conséquence une intervention renforcée qui prendra en compte les besoins particuliers de ces territoires.

Il importe alors de veiller à ce que les populations des quartiers prioritaires ne soient pas les oubliées du développement. Ces quartiers disposent de ressources humaines pouvant contribuer au développement économique territorial ; les prix de l'initiative, de la création d'entreprises ou dans le champ culturel en attestent régulièrement. Le constat est fait que les services en charge du développement économique ignorent le plus souvent ces ressources. Il y a donc là un enjeu pour les cucs. Le développement de la mobilité et, plus généralement, la qualification sociale et professionnelle en relation avec les projets de développement économique constituent des opportunités pour les habitants des quartiers prioritaires pour peu que les cucs, à travers leur volet insertion et emploi, articulent leur intervention avec celle des services de développement économique.

Le dispositif des zones franches urbaines (ZFU) reprend cette approche territoriale. Définies à l'échelle d'un quartier, les ZFU visent, par un ensemble d'exonérations fiscales et sociales accordées aux entreprises installées ou qui s'implantent dans ces territoires, à revitaliser des quartiers caractérisés par une concentration élevée de difficultés sociales. Après une première vague de 44 ZFU actives au 1er janvier 1997, une seconde vague de 41 ZFU a été mise en place en 2004 et 15 nouvelles ZFU ont été ajoutées aux précédentes en 2006.

En contrepartie des avantages accordés aux établissements économiques sous forme d'exonérations, ceux-ci sont dans l'obligation de réserver une embauche sur trois aux habitants des ZUS. Ce dispositif territorialise ainsi la question du recrutement, mais n'a toutefois guère suscité de stratégie de développement de l'emploi.

Les acteurs de l'emploi ont souvent mis en place une organisation visant à répondre aux besoins en recrutement des entreprises, certes, mais sans anticipation particulière de leurs besoins en compétences. L'évaluation qualitative des ZFU, menée par le SGCIV en 2008, a notamment mis en évidence que les actions en faveur du renforcement de l'employabilité, par exemple la formation professionnelle, ont rarement été activées pour mettre en adéquation l'offre et la demande d'emploi. Les acteurs locaux évoquent notamment sur ce point un problème d'échelle : en l'absence d'un tissu d'entreprises consistant et cohérent, les profils recherchés sont trop hétérogènes pour permettre l'émergence d'une politique de formation spécifique au quartier.

Le dispositif est toutefois rarement conçu comme un outil stratégique intégré à un projet global de développement du quartier.

Les stratégies existantes de développement économique des quartiers ZFU doivent concilier deux logiques divergentes, l'une endogène, l'autre exogène. La première implique d'encourager les initiatives locales et d'impulser des projets correspondant au profil de la population du quartier. La seconde suppose de favoriser des transferts d'activités venant de l'extérieur ou des créations d'entreprises. Une stratégie peut néanmoins s'inscrire dans un projet de spécialisation économique du quartier et permettre son ouverture vers l'extérieur : une synergie avec les activités du bassin est alors recherchée, tout en développant des activités innovantes et valorisantes pour le quartier, en lien avec ses potentialités propres. Ce scénario est cependant très peu fréquent selon les évaluations disponibles.

L'analyse des objectifs et plans d'action des volets emploi, insertion et développement économique de quelques cucs montre une certaine confusion, pour les rédacteurs des cucs, entre les actions qui facilitent le repérage des opportunités d'emploi pour les habitants des quartiers prioritaires, y compris hors de leur quartier, et les actions qui visent à structurer le développement du quartier par une action forte en faveur de l'implantation d'entreprises, de commerces ou par des opérations d'aménagement.

On distingue ainsi deux types de stratégies d'action dans les cucs, mais insuffisamment différenciées et peu explicitées :

- la première cherche à améliorer l'accès à l'emploi des habitants des quartiers prioritaires en renforçant les liens avec le tissu des entreprises locales ;
- la seconde vise à promouvoir le développement économique dans les quartiers en actionnant les différents outils d'aménagement, de soutien à la création d'entreprise, d'appui à l'accueil des petites entreprises, de développement de l'immobilier d'entreprises.

Dans le premier cas, les actions à réaliser relèvent de la « relation entreprise », en tant qu'objectif des parcours d'accompagnement à l'emploi et du placement. On y trouve toutes les actions qui font intervenir les entreprises, comme employeurs ou employeurs potentiels, ainsi que des opérations permettant de travailler le plus en amont possible des projets d'implantation d'entreprises pour ménager le temps de préparation des personnes (montage d'opérations emploi-formation par exemple).

Dans le deuxième cas, ce sont les opérations d'aménagement, de revitalisation des commerces, d'infrastructures de transport qui sont mises en œuvre, à une échelle et avec des moyens dépassant largement ceux du cucs. Les moyens mobilisés grâce au cucs pourront néanmoins contribuer à cette dynamique, notamment en s'assurant des retombées positives pour les habitants du quartier, comme c'est le cas, par exemple, dans les opérations de rénovation urbaine. Les clauses d'insertion sociale constituent ici des points d'appui intéressants. Lors d'opérations de rénovation urbaine ou lors de travaux à l'initiative de la collectivité, les clauses sociales permettent de recruter les habitants des quartiers prioritaires dans le cadre des chantiers de gros œuvre ainsi que dans la gestion urbaine de proximité. Une spirale vertueuse peut ainsi être initiée.

Les exemples de Montreuil et de Reims montrent l'intérêt de conjuguer et d'articuler une approche développement économique du territoire avec la préoccupation de l'accès à l'emploi des habitants des quartiers en difficulté, dans un projet global de ville ou d'agglomération.

- La ville de Montreuil a développé un projet qui poursuit clairement l'objectif de mobiliser toutes les opportunités locales pour faciliter l'emploi des habitants de Montreuil, en particulier des habitants des quartiers prioritaires.
- Reims - Métropole a construit un projet de développement pour le quartier Croix-Rouge, en y intégrant *« hard ware »* et *« soft ware »* : aménagement, transport (tramway), et mobilisation de la maison de l'emploi au profit des habitants de ces quartiers

Exemple d'une politique de développement économique tournée vers l'emploi des résidents à Montreuil

Montreuil, où se sont implantés en quelques années les sièges de grands groupes (BNP Paribas, Groupama) ou de ministères, a connu une forte augmentation de l'emploi sans que ces emplois ne profitent à la population : 50 000 personnes quittent le territoire pour aller travailler ailleurs et 50 000 personnes arrivent sur le territoire pour y travailler.

La ville a choisi de confier à la même élue la responsabilité du développement économique et de l'emploi avec comme projet de mettre en place une politique de développement économique tournée vers l'emploi des résidents. Les trois axes de cette délégation sont :

- l'attractivité de la ville,
- l'aménagement et l'urbanisme commercial,
- l'emploi et l'insertion (avec notamment la mise en place d'un observatoire des données économiques et sociales).

La ville travaille sur l'émergence de filières : l'industrie culturelle et multimédia (1 200 intermittents du spectacle à Montreuil) et les éco-activités sur la problématique de la nature en ville, notamment.

Un plan de lutte contre les discriminations à l'embauche a été monté auprès des 3 000 employés de la commune.

Différents leviers sont ainsi activés concomitamment :

1. un renforcement de la présence dans les quartiers pour faire connaître les possibilités d'emplois et l'accompagnement possible par les acteurs de l'emploi et de l'insertion ; des opérations de valorisation de l'espace public par des habitants, encadrées par la régie de quartier ;
2. la mise en réseau et la mobilisation des entreprises : des conventions ont été signées avec BNP, Groupama, Lacoste… Ces conventions, négociées au cas par cas, visent à développer l'ancrage local de ces entreprises, qui s'engagent participer à différentes actions : sous-traitance aux établissements et services d'aide par le travail (Esat) et aux structures d'insertion locales, développement d'un réseau de parrains et de tuteurs pour les demandeurs d'emploi (via le Club Face 93), participation aux forums emploi soutenus par la ville, opérations de recrutements ciblées « Jeunes diplômés », participation à la mission Handicap (Face), mise en place d'un plan de recrutement des travailleurs handicapés…
3. la mise en place de parcours d'insertion complets : appui sur le PLIE intercommunal, mise en œuvre de la clause d'insertion dans les marchés publics, travail commun avec Pôle emploi sur les offres que l'agence n'arrive pas à pourvoir (gardiennage, services à la personne, etc.).

L'exemple du projet de développement du quartier Croix Rouge à Reims

À Reims, la communauté d'agglomération a fait le constat que les actions de soutien à l'accès à l'emploi avaient permis à nombre d'habitants de trouver du travail, mais n'inversaient pas les tendances structurelles du chômage. Il manquait également des partenaires locaux pour porter un volet emploi dans les quartiers.

Des leviers plus importants ont été activés :

- l'extension de la ZFU : des locaux disponibles et des loyers compétitifs ;
- la mise en œuvre de la clause d'insertion pour le projet de rénovation urbaine (PRU) et le tramway (243 bénéficiaires, 48 000 heures de travail) ;
- une étude sur les commerces et les services : analyse des besoins de la population et analyse des disponibilités sur ces quatre quartiers ;
- la mobilisation du FISAC pour développer et conforter les commerces sur les quatre quartiers (19 projets) ;
- l'intervention d'Epareca a permis de redynamiser le commerce dans le quartier tout en restructurant ce dernier en profondeur ;
- des projets d'aménagement structurants : le désenclavement du quartier Croix-Rouge par le tramway,avec création d'activités économiques (Projet Anru et Feder) ;
- des points information permanents pour les habitants des quatre quartiers sur les grands travaux concernant le quartier, avec un relais sur les questions liées à l'emploi.

En parallèle, la maison de l'emploi a été récemment réactivée et aura comme fonction de porter la gouvernance économique et emploi pour ces quartiers.

L'objectif est de proposer aux nouvelles entreprises une offre de service intégrée : offre foncière, services d'appui à la gestion des ressources humaines ou au recrutement.

2. La mobilisation des moyens

Les crédits spécifiques mobilisés par l'État sont souvent considérés comme constituant l'intégralité des crédits de la politique de la ville, en contradiction avec le principe selon lequel ils ne doivent intervenir qu'en complément pour créer un effet levier par rapport à la mobilisation des politiques de droit commun. La circulaire du 31 décembre 1998 relative aux contrats de ville 2000-2006 rappelle ainsi que *« les financements de base de la politique de la ville doivent demeurer ceux des actions de droit commun de l'État »,* principe repris dans la circulaire du 24 mai 2006 relative à l'élaboration des cucs.

L'offre de service mobilisée dans le volet insertion, emploi, développement économique du cucs est constituée d'actions visant à :

- proposer ces interventions dans les quartiers ou en encourageant à la mobilité ;
- favoriser l'accès à des services existants pour les habitants des quartiers prioritaires en augmentant en volume leurs offres au profit de ces habitants ;
- expérimenter de nouvelles actions, adaptées aux quartiers prioritaires.

L'offre de service du volet emploi insertion des cucs contribue à l'atteinte des objectifs stratégiques, dans le prolongement du diagnostic partagé. Elle requiert la participation des acteurs concernés dans son élaboration et sa formalisation, ce qui n'est pas toujours le cas aujourd'hui, comme le soulignent les enquêtes réalisées auprès des directrices et directeurs de missions locales, PLIE ou maisons de l'emploi. Le premier enseignement concernant l'offre de services pour les habitants des quartiers prioritaires est celui d'une nécessaire amélioration de la coopération des acteurs intervenant sur ces quartiers.

Le droit commun de l'État et le droit commun des collectivités

La notion de droit commun dans le champ de la politique de la ville

Le droit commun est constitué d'un ensemble de règles ou de principes fondamentaux s'appliquant aux particuliers, ainsi qu'aux relations établies entre eux. Le législateur définit des règles de fonctionnement qui s'appliquent à tous de façon uniforme. En plus du droit commun, il existe des droits spécifiques portant sur des champs déterminés et traités par des juridictions d'exception.

Cette notion se définit donc par différence avec les politiques contractuelles et thématiques territorialisées qui ont généré des financements spécifiques. Par opposition, le droit commun est donc entendu comme ce qui relève de politiques qui ne se rattachent pas à une contractualisation particulière, ni soumises à des restrictions d'application à un territoire donné ou à une population prioritaire.

On peut donc considérer que le droit commun est ce qui est « commun » à toute la population, tout en acceptant l'idée que ces politiques de droit commun peuvent être ciblées ou différenciées par public, sur la base de critères d'éligibilité (par exemple : accès aux contrats aidés, aides au logement, etc.).

Les politiques de droit commun de l'État sont celles menées par les différents ministères hors des orientations spécifiques interministérielles de la politique de la ville. Les crédits de droit commun sont ceux qui ne sont pas visés dans le cadre de la loi de finances comme faisant partie des moyens alloués spécifiquement à la politique de la ville.

Le droit commun de l'État dans le champ de l'emploi, de l'insertion et du développement économique[7] comprend notamment :

- les mesures mises en œuvre par Pôle emploi (prestations de recherche d'emploi, les plus nombreuses, prestations d'accompagnement, prestations d'aide au projet professionnel, prestations d'évaluation) ;
- l'accueil et le suivi par les missions locales (droit à l'accompagnement pour tous les jeunes, prise en charge globale des jeunes au-delà des seules dimensions emploi et formation, l'accord national entre Pôle emploi et les missions locales concernant l'accueil et le suivi des jeunes, le suivi renforcé à travers le Civis) ;
- les contrats aidés ;
- le soutien à l'IAE ;
- le soutien à la création d'activités ;
- le soutien au commerce ;
- l'appui à des actions de gestion prévisionnelle des emplois et des compétences (GPEC)…

Concernant les collectivités, toutes leurs politiques et leurs financements sont a priori de l'ordre du droit commun pour ce qui concerne leur champ de compétence. Toutefois, à l'exemple de la région Nord-Pas de Calais, certaines collectivités ont voté des lignes budgétaires clairement dédiées à des objectifs de politique de la ville et qui ne peuvent être mobilisées que sur des territoires prioritaires.

Là où existent des intercommunalités, il s'agit d'être vigilant sur les compétences prises par celles-ci et sur la volonté politique d'intégrer la politique de la ville dans leur projet. Lorsque l'intercommunalité a en charge le développement économique, l'insertion et la politique de la ville, il est clair que la mobilisation des acteurs et la coordination des actions vers un même objectif stratégique en sont grandement facilitées. Cela renvoie à la question du pilotage et à la gouvernance des interventions locales sur l'emploi, l'insertion et le développement économique. Il est constaté que le pilotage gagne en cohérence si c'est le même élu qui est en charge du développement économique, de l'insertion et de la politique de la ville.

La notion de droit commun est très souvent appréhendée par l'entrée budgétaire (les crédits de droit commun), mais, de fait, les interventions sur ce sujet visent tantôt les crédits, tantôt les dispositifs, tantôt les politiques. Pour l'essentiel, les dispositifs et les politiques se traduisent effectivement en inscriptions budgétaires de l'État ou des collectivités locales, mais pas toujours. Ainsi, par exemple, la politique d'attribution des logements sociaux est une politique de droit commun qui n'a pas pour autant une inscription budgétaire tangible.

La question des services de droit commun constitue un autre aspect du sujet sous l'angle de l'accès aux services publics en tant qu'objectif du cucs ; cet enjeu est formalisé dans la loi du 1er août 2003 (annexe objectifs et indicateurs) : *« La proximité, la facilité d'accès et la simplicité d'usage des services publics revêtent une importance particulière en ZUS où les services publics constituent un instrument de solidarité et de cohésion nationale ».*

La mobilisation du droit commun dans les contrats urbains de cohésion sociale

Le terme de mobilisation du droit commun au bénéfice des quartiers prioritaires pourrait laisser penser que celui-ci n'est pas mobilisé alors que, au contraire, l'intervention principale sur les quartiers prioritaires demeure celle des politiques et moyens de droit commun. Plutôt que de mobilisation stricto sensu, la question est celle de l'adaptation en quantité et en qualité des moyens de droit commun.

7 - Le droit commun relatif à l'emploi est inscrit dans les programmes 102 (« Accès et retour à l'emploi ») et 103 (« Accompagnement des mutations économiques et développement de l'emploi ») de la loi de finances.

C'est en définissant les objectifs et moyens afférents que les partenaires doivent s'interroger sur les politiques et crédits de droit commun comme éléments de réponse prioritaires à l'enjeu établi, avant l'examen d'une éventuelle mobilisation des crédits spécifiques. La mobilisation du droit commun des partenaires ne se traduit pas seulement en financements supplémentaires, mais en redéploiement de moyens existants ou en modification des modes de fonctionnement (par exemple : horaires des services).

Cette démarche suppose que soit effectuée au préalable l'identification des politiques et moyens de droit commun à l'œuvre sur – ou impactant – les publics et les territoires concernés, par chacun des partenaires. Cette étape permet de vérifier, eu égard aux indicateurs de contexte (caractéristiques de la demande d'emploi, niveaux de qualification, etc.), que les moyens mis en œuvre (agence Pôle emploi dans ou à proximité du quartier, taux d'accès des habitants des ZUS aux contrats aidés, etc.) permettent de répondre de manière satisfaisante aux besoins locaux.

La question du droit commun est donc une question stratégique qui doit trouver pleinement sa place au moment de l'élaboration du projet urbain de cohésion sociale, dès la phase de diagnostic.

Concrètement…

Les Direccte sont le pivot de la déclinaison territoriale de la politique nationale de l'emploi, et à ce titre disposent d'une marge de manœuvre dans la répartition infrarégionale des moyens et la définition de priorités d'action. Elles sont ainsi des interlocuteurs incontournables de la mobilisation du droit commun pour les quartiers prioritaires et de l'intégration dans le droit commun, après évaluation, d'actions expérimentales financées sur les moyens spécifiques de la politique de la ville.

Les cadres de conventionnement qui impliquent le service public de l'emploi représentent des outils stratégiques pour donner une portée opérationnelle à l'objectif prioritaire d'insertion professionnelle des publics résidents des quartiers prioritaires, et notamment des jeunes. Il s'agit des conventions annuelles régionales et des conventions pluriannuelles d'objectifs signées entre l'État et respectivement, Pôle emploi et les missions locales, ainsi que des conventions de partenariat renforcé entre les deux réseaux.

La loi du 13 février 2008 relative à la réforme de l'organisation du service public de l'emploi a institué la convention annuelle régionale (CAR) conclue entre le représentant régional de l'État, celui de Pôle emploi, des représentants des collectivités locales ainsi que l'association régionale des missions locales.

Cette convention a pour objet :

- de fixer la programmation des interventions de Pôle emploi au regard de la situation locale de l'emploi et du marché du travail ;
- d'indiquer les conditions dans lesquelles Pôle emploi participe à la mise en œuvre des actions relevant de la politique de l'emploi ;
- de déterminer le suivi de l'action de Pôle emploi dans le cadre du service public ;
- d'encadrer les conditions dans lesquelles Pôle emploi coopère avec les maisons de l'emploi, les missions locales, l'AFPA et les autres intervenants du service public de l'emploi.

Cette convention qui constitue le cadre de référence d'une déclinaison opérationnelle de l'intervention de Pôle emploi au regard des spécificités territoriales revêt un enjeu stratégique majeur pour que soient pris en compte les besoins propres aux quartiers prioritaires.

De manière complémentaire, la convention pluriannuelle d'objectifs (CPO) qui organise la globalité du partenariat entre l'État et la mission locale et implique ses partenaires – en particulier les collectivités territoriales – constitue un cadre pertinent pour fixer des objectifs et des moyens visant les jeunes qui résident dans les quartiers prioritaires, compte tenu de l'analyse qui est faite de leurs besoins.

En cohérence avec les conventions annuelles régionales (CAR) et les CPO, les conventions de partenariat renforcé entre Pôle emploi et les missions locales (régionales et déclinées au plan local) permettent de clarifier les relations sur l'ensemble des champs de coopération entre les deux réseaux. Ainsi, elles représentent un cadre de dynamisation et de renforcement des actions en direction des jeunes particulièrement intéressant à mobiliser pour ceux issus des quartiers prioritaires, dont les faibles niveaux de formation et les difficultés d'insertion professionnelle peuvent justifier un appui spécifique.

L'expertise des préfets délégués pour l'égalité des chances et des sous-préfets chargés de mission pour la politique de la ville peut utilement être mobilisée dans le cadre de la négociation de ces différentes conventions et avenants.

Les moyens spécifiques

Le pilotage des enveloppes État du cucs se limite souvent aux seuls crédits spécifiques de la politique de la ville ce qui ne permet pas de donner une dimension stratégique à l'utilisation de ces crédits. Les cucs ne sont pas réductibles aux moyens spécifiques, ils constituent une politique contractuelle engageant l'État et les collectivités signataires au bénéfice des quartiers prioritaires.

La dispersion et l'effet de « saupoudrage » constituent une critique souvent formulée à l'égard des crédits spécifiques. Le volume de crédits additionnels sur le volet emploi des cucs est relativement faible au regard de l'enjeu « emploi » de ces quartiers : 10 % du montant des crédits spécifiques des cucs de la programmation 2009 ont concerné le volet emploi, insertion et développement économique (source Acsé).

La raison d'être des moyens spécifiques est d'abord l'amplification des interventions de droit commun dans les quartiers prioritaires. Un parallèle peut être établi avec la dotation de solidarité urbaine (DSU) qui permet aux collectivités locales d'intervenir en mobilisant davantage les interventions de droit commun, notamment dans les quartiers prioritaires. Les moyens spécifiques permettent de faire un effet levier sur la mobilisation du droit commun à condition d'éviter l'effet saupoudrage et penser, dès la conception de l'action, à la mobilisation des moyens de droit commun et à la pérennisation de celle-ci dans le cadre du droit commun.

Une action comme l'école des marchés de Lille illustre l'apport des moyens spécifiques. Le partenariat constitué et l'implication du délégué du préfet rend possible la réflexion, avant la fin de l'action, sur sa pérennisation dans le cadre du droit commun.

« L'École des marchés de Lille » : une illustration de l'intégration dans le droit commun

Les constats

- des jeunes sans emploi ne peuvent accéder à un des métiers de la filière fruits et légumes frais parce que celle-ci est mal connue du public ;
- dans la région Nord-Pas de Calais, il n'existe pas de formation en alternance sur cette filière permettant de former les jeunes tout au long de l'année.

Le porteur du projet

Neuf retraités de la filière fruits et légumes frais, soucieux de transmettre leur savoir, ont engagé depuis 2006 une démarche en direction des jeunes sans emploi et ont pour cela créé l'association l'École des marchés de Lille afin de mettre en œuvre une formation en alternance. Les retraités partagent la gestion de l'association avec la responsable pédagogique, seule salariée de l'association.

L'organisation et le fonctionnement de l'École des marchés de Lille s'appuient sur le marché d'intérêt national (MIN) de Lomme, ses bénévoles retraités, la fédération française des marchés d'intérêt national, les chambres professionnelles et le réseau d'entreprises de la grande distribution. L'École des marchés adhère à la fédération française des marchés d'intérêt national.

La formation mise en place

La formation fruits et légumes frais est ouverte 12 mois sur 12, en entrées et sorties permanentes. Elle se déroule en alternance, 27 heures en entreprise et 8 heures de formation théorique hebdomadaire auprès d'un public de jeunes issus des quartiers prioritaires. La formation a pour objectif l'embauche des jeunes. En 2008 et 2009, 42 jeunes ont été accompagnés dont 50 % ont accédé à un emploi d'au moins six mois.

La formation est financée par les OPCA (50 000 euros) et le Cucs de Lille (30 000 euros).

L'École des marchés et le cucs

Le délégué du préfet dans les quartiers a, dans un premier temps, évalué la pertinence de l'enjeu, le déficit d'emploi dans le maraîchage et la méconnaissance des emplois du maraîchage. Une réunion des potentiels financeurs de droit commun (Direccte sur le volet emploi-insertion, la ville de Lille dans son volet animation territoriale) s'est tenue sous le pilotage de la préfète déléguée pour l'égalité des chances. Cette réunion a abouti :

- au soutien de l'action et à sa montée en puissance par l'intermédiaire du cucs pour une durée de trois ans ;
- à la mise en place d'un comité de suivi avec l'État ce qui a permis la qualification du dispositif ;
- à la proposition de l'unité territoriale de la Direccte, en relation avec la région Nord-Pas de Calais, d'un parcours de pré qualification préparatoire à l'alternance, permettant de constituer un vivier de candidatures pour l'École des marchés ;
- à une réflexion sur la constitution d'un groupement d'employeurs pour l'insertion et la qualification (GEIQ) permettant de porter des contrats de qualification et d'amener les enseignes de la distribution à adhérer au groupement ;
- à mettre en réseau l'ensemble des partenaires contribuant aux mêmes objectifs.

Le délégué du préfet accompagne le cadre pédagogique et fait le lien avec l'école de la deuxième chance (E2C) de Roubaix avec laquelle l'École des marchés partage valeurs et objectifs.

Les axes de progrès

Il est d'ores et déjà prévu une réunion de l'ensemble des partenaires (délégué du préfet, région Nord-Pas de Calais, ville de Lille, école de la deuxième chance) afin d'évaluer le bien fondé de cette expérimentation et se projeter en 2011 et 2012 pour l'inscription progressive dans le droit commun des partenaires :

- le lien social et intergénérationnel dans le cadre du volet animation territoriale des communes ;
- le volet emploi et insertion de la région ;
- la mutualisation possible avec l'école de la deuxième chance.

À Marseille, les « clubs jeunes ZUS » fournissent un autre exemple de l'effet levier des crédits spécifiques. Ceux-ci permettent la mobilisation des ressources et compétences de Pôle emploi au bénéfice des jeunes des quartiers prioritaires.

Les Clubs jeunes ZUS à Marseille

À Marseille, les Clubs jeunes ZUS ont été créés en réponse à une sollicitation du préfet délégué pour l'égalité des chances en 2006. La mise en place a été rapide grâce à l'utilisation d'outils de Pôle emploi existants.

Les clubs constituent une prestation d'accompagnement mise en œuvre par Pôle emploi, dédiée aux jeunes habitant en ZUS. Elle est limitée à trois mois, renouvelable une fois.

Il existe aujourd'hui trois clubs jeunes ZUS. Ils sont hébergés dans les agences de Pôle emploi situées à proximité de quartiers prioritaires, d'accessibilité aisée pour les bénéficiaires, mais qui les oblige à sortir du quartier. L'animateur est intégré au collectif de son agence et participe aux réunions de l'agence.
La coordination des clubs est assurée par une animatrice d'équipe Pôle emploi.

Le club aide le jeune dans sa recherche d'emploi par :
- un accompagnement personnalisé et constant - disponibilité permanente de l'animateur/(trice) ;
- l'apport d'une méthodologie et de techniques de recherche d'emploi et un entraînement pratique ;
- l'émulation d'un groupe (10-12 jeunes) ;
- la mise à disposition d'un espace de travail équipé (téléphone, ordinateur).

Le parcours dans le club est structuré de la manière suivante :
- un entretien initial avec l'animateur qui permet de valider le projet de recherche d'emploi du jeune et sa motivation : il se conclut par la signature d'un contrat avec le jeune ;
- une semaine d'acquisition pratique des techniques de recherche d'emploi ;
- puis, dès la deuxième semaine, un parcours de travail et de suivi alternant :
  - travail en collectif avec l'animateur/(trice) : deux à trois demi-journées par semaine ;
  - travail personnel du jeune : recherche d'offres, écriture de courriers, contacts par téléphone, rendez-vous avec des employeurs ;
  - entretien individuel hebdomadaire avec l'animateur : point sur les recherches, conseil, définition d'objectifs de travail pour la semaine suivante (fréquence moindre des entretiens après le premier mois).

L'animateur du Club jeune est un conseiller Pôle emploi dédié à temps plein sur les missions suivantes :
- suivi individuel et collectif des jeunes,
- relation avec les employeurs : sensibilisation, recherche d'offres – entreprises ciblées : dans un rayon d'une heure, avec des besoins récurrents, signataires de la charte de la diversité…,
- contacts avec des partenaires dans les quartiers (information, montage d'actions),
- relation avec les équipes de Pôle emploi.

Un club compte environ 15 à 20 jeunes.
Les jeunes sont orientés vers le club par les conseillers de Pôle emploi, de la mission locale ou par les acteurs sociaux des quartiers. Les entrées sont réalisées par petits groupes, mais les entrées individuelles sont possibles dès qu'une place se libère.

Source : « 30 initiatives pour l'emploi dans les quartiers », Pôle emploi / Acsé

La mise en place d'une offre de service sur le volet emploi, insertion, développement économique au bénéfice des quartiers prioritaires passe par la réponse à cette double interrogation :

- comment déployer concrètement le droit commun de l'État et des collectivités territoriales en faveur des habitants des quartiers prioritaires, et y adjoindre les moyens complémentaires pour développer une stratégie partagée pour l'emploi dans les quartiers prioritaires ?
- quels sont les moyens dont dispose la politique de la ville pour adapter en quantité et en qualité des politiques de droit commun ?

La stratégie à adopter localement doit définir les moyens mobilisables. Il s'agit donc de préciser, dans le contrat partagé avec les acteurs, les moyens mobilisés par chacun d'entre eux. Dans la pratique, lorsque les partenariats sont bien établis localement, il est possible d'optimiser les moyens (mesures et prestations) des différents acteurs grâce à :

- une connaissance mutuelle des offres de services des différents partenaires ;
- une gouvernance locale efficace et respectueuse du rôle de chacun et du diagnostic partagé de la réalité du territoire.

Dans une logique plus sélective de concentration des moyens, il paraît souhaitable que les financements cucs (apports des collectivités et moyens spécifiques) dans les champs de l'emploi, l'insertion et le développement économique soient réservés à :

- renforcer l'ingénierie locale d'animation des acteurs. Cette ingénierie a vocation à repérer et à infléchir les politiques de droit commun sur l'emploi en faveur des habitants des quartiers prioritaires. C'est le choix fait dans le cucs de la Ville Rosny-sous-Bois. Renforcer l'ingénierie d'animation des acteurs ne signifie pas nécessairement la création de poste(s) sur cette fonction, cela dépend des ressources du territoire et de la possibilité ou non de mobilisation de l'ingénierie existante. Ce qui doit impérativement être recherché, c'est l'identification de personnes dédiées à cette ingénierie ;
- concentrer les actions permettant de lever les freins à l'emploi, en amont des démarches des parcours d'insertion professionnelle : savoir être, ateliers linguistiques, chantiers d'insertion pré-professionnalisant ; c'est le choix opéré par la ville de Lille et l'État, dans l'articulation de leurs interventions, pour financer grâce aux crédits spécifiques des « parcours sociaux » en amont de l'insertion professionnelle ;
- mettre en œuvre des actions innovantes et des expérimentations, dont l'évaluation conduirait, ou non, à l'intégration dans le droit commun, avec comme exemples, l'École des marchés de Lille ou les Clubs jeunes ZUS à Marseille. L'intégration éventuelle dans le droit commun doit être pensée lors de la conception de l'action.

L'articulation entre parcours sociaux et parcours PLIE au PLIE de Lille : les crédits spécifiques mobilisés en amont des parcours d'insertion professionnelle

En 2007, face à la diminution des crédits FSE mobilisables par le PLIE de Lille, celui-ci s'est trouvé en difficulté pour financer ou cofinancer des actions ayant pour objectif la levée de freins à l'emploi. Une articulation entre PLIE et politique de la ville a été trouvée : le PLIE recentre ses financements sur les actions à visée professionnelle et la construction de parcours professionnels, les moyens de la politique de la ville étant fléchés sur des actions en amont de l'insertion professionnelle visant la levée des freins à l'emploi. Les personnes en parcours social peuvent intégrer le parcours professionnel. L'offre de service aux habitants des quartiers prioritaires est élargie et globale, ces habitants bénéficiant d'actions complémentaires et supplémentaires par rapport aux publics PLIE issus des quartiers non prioritaires.

Les participants du PLIE de Lille habitent à 75 % les quartiers prioritaires (il y a 3 500 personnes en parcours).

Le principe

Le PLIE intervient comme suite de parcours des personnes habitant des quartiers prioritaires bénéficiant d'actions d'insertion au titre de la politique de la ville. Ce principe s'applique essentiellement sur les parcours appuyés sur des contrats aidés (ateliers chantiers d'insertion (ACI) ou non). Cette articulation permet de combiner, pour la même personne, des financements au titre du cucs (travailler sur les freins à l'emploi en amont de la démarche active d'insertion professionnelle), et les financements PLIE (accompagnement en vue d'une insertion professionnelle).

Dans la pratique

• Exemple :
Un ACI porte 50 postes. Une partie des salariés en insertion est en démarche d'insertion sociale (politique de la ville), l'autre partie est accompagnée par un référent PLIE pour mettre en œuvre une insertion professionnelle active. Lorsque le salarié intègre un parcours PLIE, il bénéficie de l'accompagnement par un référent PLIE.

• Autre exemple :
Certaines actions sont financées dans le cadre du cucs ; « Histoire de femme / histoire de vie », action financée dans le cadre du cucs, propose à des femmes en contrat aidé de travailler sur leur projet autour des services à la personne. Un des objectifs est d'intégrer le PLIE pour pouvoir bénéficier de sa boîte à outils « filière services à la personne » et de l'accompagnement professionnel.

Eléments d'organisation

- Le PLIE de Lille organise son action autour de parcours « filiarisés » : bâtiment, services à la personne…
- Le PLIE organise donc l'information des porteurs d'action du cucs pour faciliter l'orientation vers le PLIE des personnes susceptibles de poursuivre leur démarche d'insertion professionnelle dans cette filière.
- Une commission emploi-formation se tient régulièrement dans les cinq quartiers cucs (plus un quartier qui n'est pas intégré à la géographie prioritaire). Dans ce cadre, les opérateurs proposent de positionner les personnes susceptibles d'intégrer le PLIE sur une suite de parcours.
- Deux appels à projets sont organisés chaque année : un pour le PLIE (en octobre n-1) et un pour le cucs (en fin d'année n-1). La co-instruction est réalisée par le PLIE et par l'État (politique de la ville).
- Les bénéficiaires choisissent de répondre à l'appel à projets par des parcours « politique de la ville », « parcours PLIE », ou les deux.

Articulation avec les autres volets du cucs

- La MDE Lille Lomme Hellemmes est associée aux réunions de pilotage des autres volets du cucs. Elle contribue ainsi au diagnostic et à l'accès à la connaissance des projets et actions développés sur son territoire.
- Au-delà du volet emploi-insertion du cucs, les collaborations PLIE/Politique de la ville sont actives sur :
  - le volet habitat-logement : le PLIE s'appuie sur les opérations de relogement pour organiser le repérage des publics intéressés pour intégrer le GEIQ BTP : communication et installation d'une urne dans les bâtiments, information collective, sélection des candidatures, recrutements…
  - le volet santé du cucs : les actions santé sont présentées aux référents PLIE pour enrichir l'offre d'insertion dans les parcours.

À Rosny-sous-Bois, des crédits spécifiques mobilisés pour activer le droit commun

La ville de Rosny-sous-Bois a fait le choix de favoriser le développement d'une ingénierie de projets sur l'ensemble des volets du cucs, en sus du financement d'actions structurantes. Pour le volet emploi du cucs, elle mobilise ainsi les crédits spécifiques Acsé pour co-financer le poste de coordinateur emploi de la ville. Ainsi, 25 % des crédits spécifiques du cucs sont affectés au volet emploi.

De façon à impulser la prise en compte des problématiques spécifiques aux habitants des quartiers dans les politiques mises en œuvre par la ville, ce poste est rattaché à la direction du développement économique et de l'emploi de la ville, et non à la direction de la politique de la ville à laquelle est rattachée l'équipe de maîtrise d'œuvre urbaine (coordinateurs de quartiers) et le coordinateur du conseil local de sécurité et de prévention de la délinquance (CLSPD). De la même façon, le poste affecté à la politique de réussite éducative est affecté à la direction éducation de la ville et le coordinateur de l'atelier santé ville à la direction de la santé.

Le coordinateur des actions emploi pour la ville de Rosny a pour mission d'inclure dans le droit commun du service des actions spécifiques en direction des habitants des quartiers en cucs. Il doit également :

- coordonner le service emploi de la ville (à l'échelle de l'ensemble de la population de la ville) ;
- assurer le relais du service emploi de la ville dans les quartiers politique de la ville : lien avec les centres sociaux, avec les coordinateurs de quartiers (Mous) ;
- participer à la programmation du cucs, sur tous les volets, de façon à orienter les actions financées vers une logique emploi. Par exemple : donner une visée emploi aux ateliers sociolinguistiques ;
- impulser des actions favorisant l'emploi des habitants des quartiers prioritaires. Par exemple : opérations de Job dating construite avec les entreprises locales ayant mobilisé trente-et-un candidats des quartiers sur les trente-cinq, avec vingt-deux embauches in fine ;
- relayer les opérations emploi formation existantes lors de l'implantation d'entreprises auprès des acteurs des quartiers, de façon à mobiliser les habitants des quartiers sur ces opérations de recrutements ;
- assurer les relations avec les acteurs de l'emploi (Pôle emploi, mission locale) ;
- impulser une réflexion sur l'accès à l'emploi des habitants des quartiers prioritaires.

Une meilleure mobilisation des fonds structurels européens pour les quartiers prioritaires

Le cadre général de mise en œuvre des fonds structurels

Les fonds européens pouvant financer des projets relatifs au développement urbain sont essentiellement le Fonds européen de développement régional (Feder) et le Fonds social européen (FSE). Les programmes gouvernant les interventions de ces fonds s'inscrivent dans un contexte profondément renouvelé pour la période 2007-2013 :

- une diminution relativement importante (environ 20 %) du volume de fonds structurels dont bénéficie la France ;
- la disparition des programmes d'initiative communautaire (PIC) Urban et Equal notamment dont les acquis doivent être intégrés dans les programmes principaux.

En métropole, les programmes régionaux sont financés exclusivement par le Feder et gérés par les préfets de région (à l'exception de l'Alsace où le conseil régional reste autorité de gestion). Un programme national emploi unique, géré par la délégation générale à l'emploi et à la formation professionnelle (DGEFP), est financé par le FSE, dont plus de 80 % des crédits sont cependant déconcentrés au niveau régional. Le solde, géré au niveau national, est délégué à des organismes nationaux intervenant dans le champ de l'emploi et de l'inclusion sociale (Pôle Emploi, Acsé, etc.).

Dans les départements d'outre-mer, des programmes régionaux distincts pour le Feder et le FSE sont gérés par les préfets de région.

Les critères d'éligibilité

Les critères d'éligibilité sont en premier lieu déterminés par les règlements européens qui définissent le mode d'emploi de chacun des fonds :

- le Feder peut financer les investissements productifs qui contribuent à créer ou sauvegarder des emplois durables, les investissements dans les infrastructures et, de façon générale, tous les investissements permettant de soutenir le développement régional et local, y compris les investissements immatériels comme l'ingénierie de projet ou l'échange d'expériences ;
- le FSE finance l'augmentation de la capacité d'adaptation des travailleurs, des entreprises et des chefs d'entreprise, l'amélioration de l'accès à l'emploi et l'insertion durable sur le marché du travail, le renforcement de l'inclusion sociale des personnes défavorisées et la lutte contre les discriminations sur le marché du travail, la coopération et la mise en réseau aux niveaux local, national et transnational des acteurs des politiques de l'emploi et de la lutte contre l'exclusion du marché du travail.

Les interventions des fonds structurels en faveur du développement urbain

Le cadre de référence stratégique nationale (CRSN) comporte un chapitre spécifiquement consacré aux territoires urbains, en particulier les territoires en difficulté. Il invite les autorités de gestion des programmes régionaux Feder à financer des projets portés par les agglomérations ou des villes engagées dans un contrat urbain de cohésion sociale (cucs) en donnant la priorité aux démarches participatives et relevant d'une stratégie globale de réintégration des quartiers en difficulté et de leurs habitants dans la dynamique globale de développement du territoire. Les autorités de gestion ont été invitées à procéder à cette sélection par des appels à projets dont le cahier des charges a été élaboré au niveau régional par les Sgar en collaboration étroite avec le partenariat régional.

Les appels à projets ont été lancés entre 2007 et 2009. Il est possible de recenser les projets urbains intégrés (PUI) retenus à ce stade (une soixantaine environ) et les montants de Feder qui

leur ont été affectés (500 millions d'euros environ pour l'ensemble de la période 2007-2013) de façon relativement précise.

En dehors de ce volet urbain identifié des programmes, ceux-ci affichent des priorités d'intervention thématiques qui peuvent également contribuer à l'intégration des quartiers dans les villes, dans les domaines des transports urbains durables, de l'efficacité énergétique, du soutien aux PME ou de la réhabilitation des friches industrielles par exemple.

Les interventions du FSE en faveur du développement urbain sont beaucoup plus difficiles à cerner dans la mesure où les actions financées visent des publics et non des territoires. Mais il est couramment admis que les bénéficiaires sont à 80 % urbains. Sur cette base, on peut considérer que le volume de FSE bénéficiant aux publics urbains pour la période 2007-2013 sera de l'ordre de quatre millions d'euros. Il semble hors de portée de mesurer le volume de FSE tous axes confondus bénéficiant aux habitants des territoires prioritaires de la politique de la ville, les modalités de gestion et de suivi de ce fonds ne prenant pas en compte cette dimension territoriale.

Cependant, il existe au sein de l'axe 3 du programme FSE (« Renforcer la cohésion sociale, favoriser l'inclusion sociale et lutter contre les discriminations ») plusieurs sous-mesures plus orientées vers les territoires prioritaires. En particulier, la sous-mesure 332 « Agir en faveur des habitants des zones urbaines sensibles » concerne les projets visant à répondre aux difficultés cumulées d'insertion des publics en ZUS (principalement via des actions de formation et d'insertion). Elle est dotée de 54,5 millions d'euros dont 47 millions d'euros déconcentrés en gestion au niveau régional et 7,5 millions d'euros réservés au niveau central. La sous-mesure 332 relative aux ZUS n'est pas déclinée dans toutes les régions.

La sous-mesure 312 « Accompagnement des politiques communes (PLIE) » qui est dotée de 439 millions d'euros contribue pour partie à financer des actions bénéficiant directement aux habitants des quartiers prioritaires, sans pour autant que l'on puisse en mesurer les volumes financiers. Sa mise en œuvre conduit à rechercher des outils pour une meilleure articulation des programmations PLIE et cucs. En effet, bien que l'ensemble du public accompagné dans le cadre d'un PLIE n'habite pas dans les quartiers prioritaires de la politique de la ville et que toutes les actions qui y sont programmées ne convergent pas systématiquement vers le volet emploi-insertion des cucs, il s'avérerait utile de pouvoir identifier précisément les zones de convergence des deux dispositifs et leurs modalités d'interaction, ce qui pose bien évidemment la question de l'articulation de leur gouvernance respective. D'autant plus que les opérateurs des volets emploi et insertion des cucs sont dans de nombreux cas les mêmes qui émargent également à la sous-mesure réservée aux PLIE. Ces opérateurs ont également la possibilité d'émarger sur l'ensemble des quatre axes du programme opérationnel FSE, suivant les objets des actions qu'ils souhaitent mener.

Il convient de noter qu'une certaine articulation et une certaine cohérence sont recherchées par les acteurs, lorsque cela est possible, entre les projets Feder et les projets FSE. Par exemple, certaines régions ont réservé la mesure 332 aux actions FSE montées en articulation avec des PUI (projets urbains intégrés, financés par le volet urbain du Feder).

Néanmoins, ce point est encore perfectible et un certain nombre de difficultés sont encore à lever ; la mission nationale Europe Urbain qui met en réseau les PUI s'attache à y apporter des recommandations opérationnelles en prenant appui sur des expériences réussies[8].

8 - Mission Europe Urbain : http://www.europe-urbain.org/wo/site/public/v_fr/webop!/accueil/index.php

La valeur-ajoutée du FSE sur les politiques d'emploi et d'insertion

La contribution des fonds structurels n'a pas vocation à se substituer aux dépenses publiques structurelles ou assimilables d'un État membre. La mobilisation du FSE doit donc s'opérer selon une logique de création de valeur ajoutée s'appréciant au regard des actions de droit commun en matière d'emploi et d'insertion préexistantes. Cet objectif communautaire conduit à s'interroger sur la valeur ajoutée apportée par le FSE en termes de contenu, d'approche et de concentration sur des territoires donnés, notamment lorsque les mesures ou sous-mesures FSE opèrent un ciblage prioritaire en direction des habitants des quartiers identifiés dans les cucs.

La mobilisation du FSE en direction des habitants des quartiers prioritaires peut ainsi être appréhendée selon un certain nombre de logiques susceptibles de se combiner entre elles, en fonction des spécificités des territoires ciblés et de leurs difficultés :

- compléter l'offre d'insertion et d'emploi des dispositifs locaux existants ;
- prendre en compte les besoins spécifiques des publics des quartiers, notamment selon une approche globale permettant de lever leurs freins à l'emploi ;
- mettre en place des structures d'accueil et d'orientation sur les quartiers ;
- adapter et renforcer l'accompagnement vers l'emploi ;
- adapter et élargir l'offre de formation, d'insertion et d'accompagnement vers l'emploi en fonction des problématiques locales (accompagnement vers la mobilité, atelier de socialisation, de remise à niveau, accès aux droits, etc.) ;
- expérimenter des modalités d'accompagnement plus ouvertes en termes de partenariat (en s'appuyant sur les associations de quartier par exemple)…

On observe ainsi des types d'action très divers pouvant être cofinancés par du FSE. Ceci conduit à s'interroger sur la lisibilité du FSE. La question de son utilisation pour le pilotage des différents dispositifs contractuels existants, et du dialogue que cet outil serait susceptible d'initier et de structurer entre les parties concernées constitue une piste à explorer.

La faible mobilisation du FSE selon une logique de projet de quartier

Le volet urbain du Feder assure un fléchage des crédits en direction des territoires signataires de cucs dans le cadre de projets urbains intégrés (PUI). Les projets urbains intégrés ont su ainsi faire émerger et consolider sur un certain nombre de sites des dynamiques de projets autour des actions portant sur le développement économique des quartiers en lien avec l'accès à l'emploi de leurs habitants.

S'agissant du FSE, le fléchage étant réalisé sur les publics les plus fragilisés en matière d'insertion et d'emploi, il n'existe pas d'enveloppe réservée en direction des habitants des quartiers. La mise en œuvre du FSE ne se fait pas sous couvert d'un projet territorialisé, conduit par une équipe dédiée et porté par un partenariat constitué sur la durée (sauf dans le cas des PLIE ou quand le FSE est fortement articulé avec les PUI).

La sous-mesure 332 « Actions en faveur des habitants des ZUS », unique sous-mesure territorialisée, bien que très peu dotée, possède une dynamique de mise en œuvre efficace (taux de programmation et de certification légèrement au dessus de la moyenne des autres mesures de l'axe 3). Cette dynamique s'explique en partie par sa gestion déléguée qui est assurée pour près de la moitié par des PLIE, organismes intermédiaires dont la plupart se situent au niveau des intercommunalités.

L'organisation des intercommunalités pour la gestion du FSE présente des différences selon les territoires. Les différents acteurs de la politique de la ville peuvent émarger sur les financements communautaires. La mobilisation de ceux-ci est cependant complexe et suppose la maîtrise d'une technicité certaine.

Le FSE peut être attribué à un porteur en direct ou via un organisme intermédiaire qui redistribuera les moyens collectés.

Exemples d'organisations territoriales mises en place pour gérer des crédits du FSE

Différentes organisations sont possibles dont celles ci-dessous :

- La communauté urbaine Marseille Provence Métropole est organisme intermédiaire et gère depuis le 1er janvier 2010 avec ses différents partenaires : le GIP Politique de la ville, le service développement économique de Marseille Provence Métropole (financement de pépinière sociale, aménagement des pôles commerciaux), la maison de l'emploi de Marseille (plateforme mobilité grâce à l'enveloppe Feder).
- Elle gère ainsi la sous-mesure FSE 312 pour les trois PLIE de Marseille Provence Métropole, la sous-mesure FSE 312 en faveur des ZUS, le programme Feder Dynamique urbaine.
- La ville de Lille est organisme intermédiaire pour la sous-mesure 332 (ZUS) ; l'association pour le PLIE de Lille est organisme intermédiaire pour la sous-mesure 312 (PLIE)*.
- Le PLIE de Valenciennes et le PLIE de Dunkerque sont organismes intermédiaires et gèrent, chacun, les deux sous-mesures 312 et 332.
- À la communauté d'agglomération d'Argenteuil Bezons, une personne coordonne les porteurs de projets sollicitant des fonds européens (FSE et Feder). Un certain nombre de projets de l'agglomération sont ainsi financés : formations, actions de développement économique, couveuse de services à la personne (FSE pour l'animation, Feder pour le bâtiment) dans la ZFU d'Argenteuil.

* L'organisation est la même pour la ville de Roubaix et le PLIE de Roubaix.

L'organisation territoriale recherchée pour une meilleure mobilisation du FSE devrait permettre de :

- mettre en cohérence les moyens avec la stratégie territoriale en faveur de l'emploi dans les quartiers prioritaires ;
- faire émerger les projets innovants utiles à la mise en œuvre de la stratégie ;
- articuler les moyens pour les différents porteurs locaux ;
- accompagner les porteurs dans les montages financiers et administratifs des projets, notamment ceux portés par les associations ;
- faciliter la recherche de contreparties pour les porteurs de projets qui s'inscrivent dans la stratégie locale.

Le manque d'ingénierie de projet à disposition des villes et des agglomérations pour mieux mobiliser le FSE

Le programme opérationnel national FSE 2007-2013 permet le financement de projets au bénéfice des quartiers et de leurs habitants sur l'ensemble de ses axes. La complexité et la technicité de sa gestion limitent l'accès à cette ressource pour les collectivités, si elles ne se sont pas dotées d'outils en capacité de mobiliser le FSE à l'échelle territoriale, comme les PLIE.

Cet outil porté par une municipalité ou une structure intercommunale dispose d'une trésorerie suffisante pour pratiquer des avances auprès des porteurs de projets, notamment les plus fragiles. De par ses résultats positifs, il conviendrait de renforcer, voire de s'inspirer de l'outil PLIE pour développer au sein des municipalités et des communautés qui n'en possèdent pas des compétences et des capacités d'ingénierie relatives au montage et à la gestion de projets cofinancés par des fonds européens.

L'organisation d'un dispositif d'appui opérationnel pour la mise en œuvre du FSE en faveur des quartiers en difficulté à l'échelle des villes ou des agglomérations constitue ainsi une piste sérieuse à explorer. Un tel dispositif prendrait principalement appui sur une ingénierie de conduite, de montage et de gestion de projets communautaires auprès des agglomérations et/ou des villes qui en sont dépourvues dans l'optique de renforcer sur ce sujet les équipes projet cucs en place.

La technicité et la complexité requises pour la gestion du FSE plaident pour un renforcement de l'assistance technique locale soit en s'appuyant directement sur les intercommunalités, soit en s'appuyant sur les PLIE dont la fonction est d'être une plateforme d'ingénierie au service de la politique emploi du territoire. Pour la collectivité, s'investir dans le portage d'un organisme intermédiaire nécessite un véritable engagement : réflexion sur la stratégie financière locale, ingénierie technique et accompagnement des porteurs de projets, avances de trésorerie … Une autre possibilité quand il n'existe pas d'organisme intermédiaire sur le territoire est d'étudier la possibilité d'extension du territoire du PLIE le plus proche.

Les principales missions qu'assurerait cette ingénierie mise à disposition auprès des villes ou des agglomérations seraient :

- le suivi de la stratégie régionale FSE et des appels à projets la déclinant, susceptibles de répondre aux besoins des habitants et des quartiers : constitution d'une grille d'analyse de FSE au regard des projets urbains de cohésion sociale ;
- le montage des dossiers de candidature et l'accompagnement des collectivités ;
- le montage des dossiers de candidature et l'accompagnement des porteurs de projets associatifs : appui et aide au montage de projet ;
- l'appui à la gestion administrative et financière du FSE auprès des villes et/ou agglomérations et des porteurs de projets associatifs ;
- l'étude, voire la mise en place, de dispositifs permettant le préfinancement des actions.

ce qu'il faut retenir

- Il importe que les cucs dissocient, dans leur formulation, les objectifs et actions qui visent à améliorer l'accès à l'emploi par des partenariats renforcés avec les entreprises, des objectifs et actions qui intègrent un projet de développement économique plus large.

- D'une manière plus générale, les cucs doivent porter plus fortement la place des quartiers prioritaires dans le projet global de développement du territoire. Un des facteurs facilitant est le décloisonnement, à l'échelle de la ville ou de l'agglomération, entre les visions des acteurs de l'emploi et celles des acteurs du développement économique :
  - au niveau des élus (en réunissant les délégations développement économique, emploi et politique de la ville),
  - au niveau des services techniques des collectivités (travail conjoint des directions politique de la ville / emploi / développement économique).
  - au niveau des différents partenaires (travail conjoint conseillers des chambres de commerce et d'industrie (CCI) et des maisons de l'emploi (MDE) pour les ZFU).

- L'adaptation du droit commun des politiques de l'emploi, et au préalable son repérage, passe par l'affirmation d'un mandat donné aux préfets délégué pour l'égalité des chances et aux sous préfets chargés de mission pour la politique de la ville, auprès des Directions régionales des entreprises, de la concurrence, de la consommation, du travail et de l'emploi (Direccte). Cette affirmation devrait être faite au niveau de l'État central puis au niveau du préfet.

- La contractualisation de la politique de la ville engage l'État sur le repérage et le fléchage des crédits et mesures du droit commun sur la période de contractualisation. Par conséquent, l'évaluation doit porter également sur la prise en compte des besoins des résidents des quartiers prioritaires et sur la proportionnalité des moyens mobilisés dans le cadre des conventionnements spécifiques existants. L'analyse peut ainsi porter sur les objectifs relatifs aux quartiers prioritaires figurant dans les conventions annuelles régionales État / Pôle emploi.

- Le repérage et le fléchage de l'ensemble des moyens et mesures de droit commun, (État, collectivités, FSE) sont confiés, pour les territoires qui s'en sont dotés, aux outils type PLIE et MDE, dont la fonction de plateforme territoriale leur permet de bien appréhender les ressources du droit commun de l'État et des collectivités, en association étroite avec les préfets délégués pour l'égalité des chances et les sous-préfets chargés de mission pour la politique de la ville.

- La gestion du FSE sur un territoire, notamment les sous-mesures 312 et 332 peut être confiée à un seul organisme intermédiaire.

La mise en œuvre de la stratégie et la gouvernance

La première étape de l'élaboration d'une stratégie appliquée à la politique de la ville consiste à fixer les objectifs stratégiques. Cette étape renvoie pour partie à la réalisation du diagnostic partagé et à la question de la gouvernance. À travers le diagnostic partagé émerge une culture commune aux acteurs et aboutit à la formulation d'axes et d'objectifs stratégiques.

La concertation pour l'élaboration du projet en faveur des quartiers prioritaires ne suffit cependant pas à garantir l'efficacité de sa mise en œuvre.

S'il est nécessaire de répartir au niveau technique les rôles et les responsabilités quant à la conduite des opérations, la mise en cohérence des acteurs et actions sur les quartiers prioritaires doit, en outre, s'appuyer sur un portage politique fort.

Après s'être assuré de la cohérence du projet avec les besoins et les ressources du territoire (à travers le diagnostic), et s'être accordé sur une stratégie concertée de mobilisation des moyens, il s'agit de poursuivre cet exercice de cohérence jusque dans la mise en œuvre et dans l'organisation de la gouvernance du projet emploi.

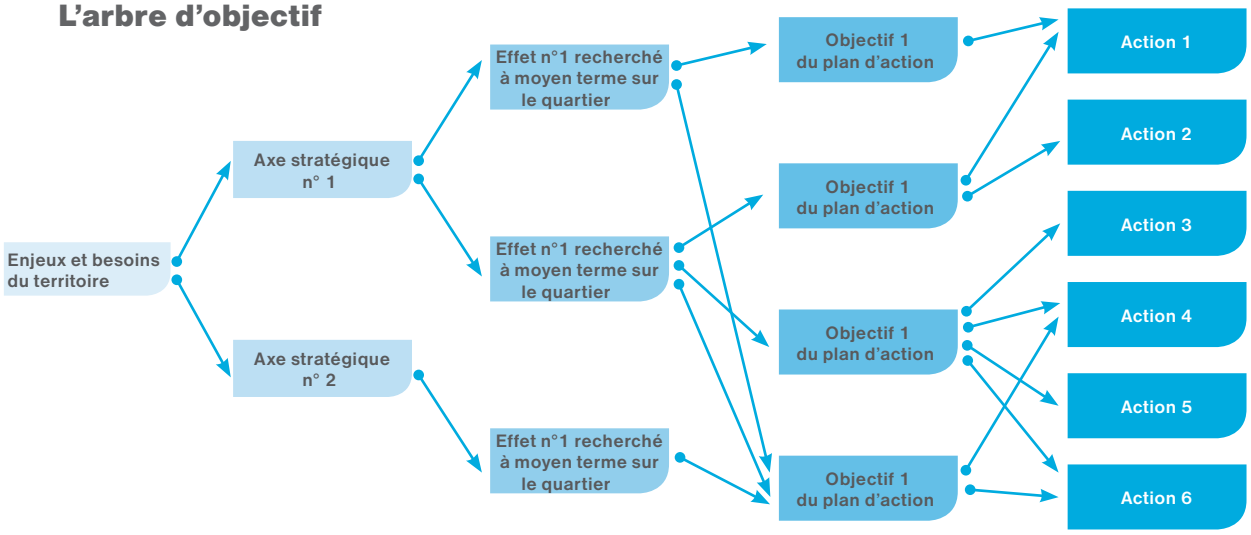
La performance du projet tiendra autant à la qualité de la gouvernance mise en place qu'à la définition d'objectifs et de moyens et à l'intelligence dans l'organisation : définition des responsabilités pour la conduite du projet, cohérence des modalités techniques dans les appels à projets, etc.

1. Le pilotage par objectifs

Le pilotage par objectifs vise à éviter le catalogue de mesures et d'actions et l'absence de cohérence entre celles-ci. À la suite du diagnostic du territoire, les parties prenantes y ayant participé en déduisent des axes stratégiques, c'est-à-dire des objectifs généraux ayant un impact à moyen terme. Ces axes stratégiques sont déclinés en objectifs qui pourront ensuite être pilotés par un acteur désigné qui assurera le pilotage pour l'ensemble des parties prenantes.

L'arbre d'objectifs est l'outil qui permet de reconstituer la logique du projet c'est-à-dire la description synthétique de ce que l'on a prévu de réaliser. Formalisé après le diagnostic, il permet de mettre les objectifs opérationnels en perspective. Visuel, cet outil favorise la communication entre les acteurs. Il permet de hiérarchiser les objectifs entre eux, un objectif de niveau inférieur étant un moyen d'atteindre un objectif de niveau supérieur.

L'arbre d'objectif


Enjeux et besoins du territoire
Axe stratégique n° 1
Axe stratégique n° 2
Effet n°1 recherché à moyen terme sur le quartier
Effet n°1 recherché à moyen terme sur le quartier
Effet n°1 recherché à moyen terme sur le quartier
Objectif 1 du plan d'action
Objectif 1 du plan d'action
Objectif 1 du plan d'action
Objectif 1 du plan d'action
Action 1
Action 2
Action 3
Action 4
Action 5
Action 6

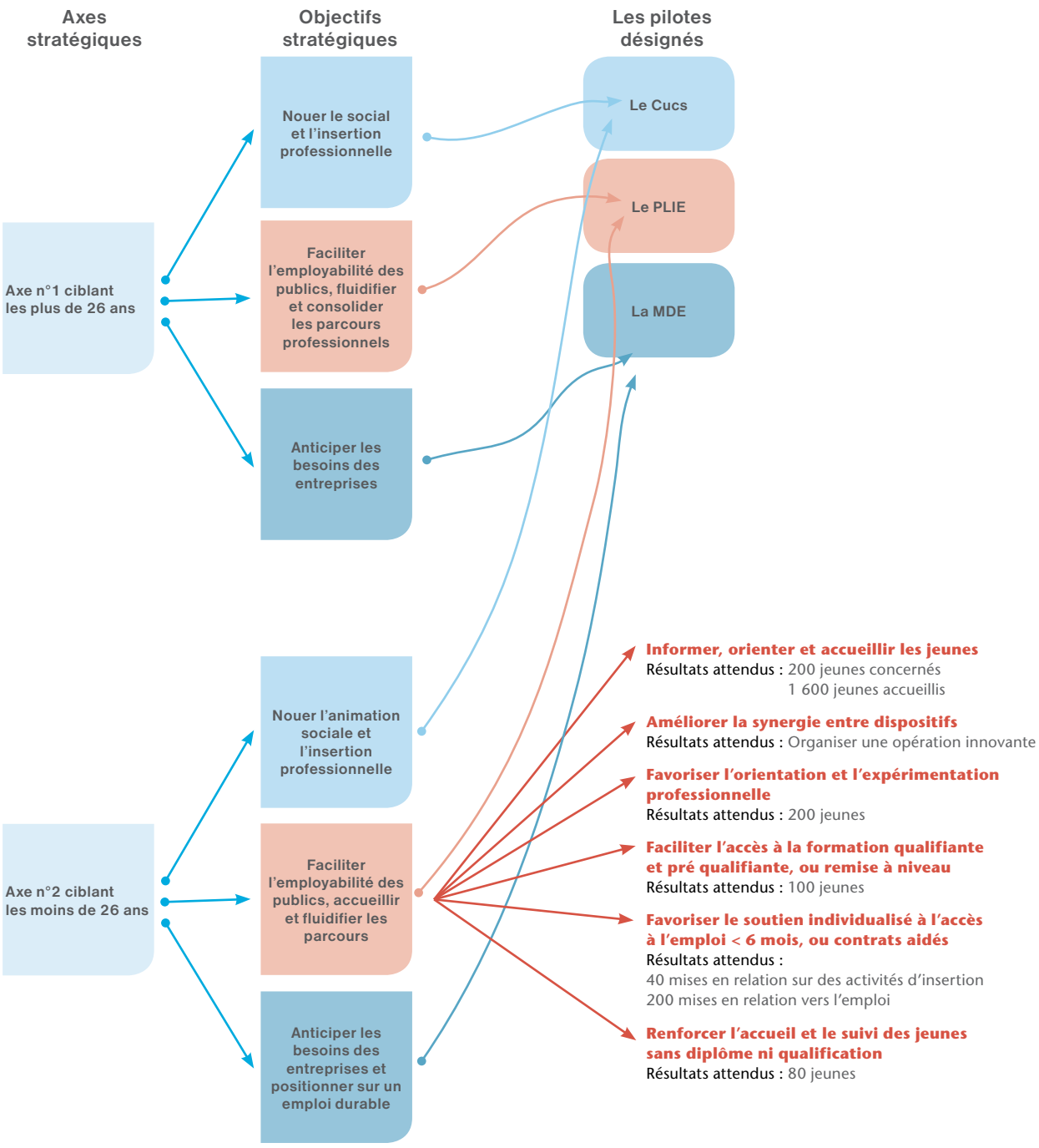
Parce qu'elle impose de formuler explicitement l'objectif à atteindre, cette méthode clarifie et précise le projet et en facilite l'évaluation. L'évaluation des résultats vise en effet à apprécier l'atteinte des objectifs fixés, ce qui n'est pas possible si l'objectif n'est pas clairement formulé. Dans un dossier partagé, ce mode de formulation permet de mandater explicitement un chef de file sur un objectif défini.

Les objectifs stratégiques correspondent aux effets recherchés à moyen et long terme sur le quartier. Ces effets concernent les populations les plus fragilisées (population cible) et plus globalement l'ensemble des habitants du quartier (par exemple, l'amélioration du lien social).

Le plan d'action se donne quant à lui des objectifs à court terme en direction de la population cible du quartier : améliorer l'entrée en formation d'habitants du quartier, augmenter le nombre de jeunes du quartier accompagnés par la mission locale…

Les actions à mener décrivent le mode opératoire pour atteindre les objectifs du plan d'action. Par exemple, la création d'une régie de quartier vise à développer les services aux habitants, à proposer des postes de travail et à associer les habitants aux activités mises en œuvre ; la tenue d'une permanence de la mission locale vise à renforcer l'accompagnement des jeunes du quartier, une action de formation montée à l'extérieur du quartier vise la qualification des habitants du quartier, à développer leur mobilité, etc.

L'exemple de l'agglomération de Châteauroux


Axes stratégiques
Objectifs stratégiques
Les pilotes désignés
Axe n°1 ciblant les plus de 26 ans
Nouer le social et l'insertion professionnelle
Faciliter l'employabilité des publics, fluidifier et consolider les parcours professionnels
Anticiper les besoins des entreprises
Le Cucs
Le PLIE
La MDE
Axe n°2 ciblant les moins de 26 ans
Nouer l'animation sociale et l'insertion professionnelle
Faciliter l'employabilité des publics, accueillir et fluidifier les parcours
Anticiper les besoins des entreprises et positionner sur un emploi durable
Informer, orienter et accueillir les jeunes
Résultats attendus : 200 jeunes concernés
1 600 jeunes accueillis
Améliorer la synergie entre dispositifs
Résultats attendus : Organiser une opération innovante
Favoriser l'orientation et l'expérimentation professionnelle
Résultats attendus : 200 jeunes
Faciliter l'accès à la formation qualifiante et pré qualifiante, ou remise à niveau
Résultats attendus : 100 jeunes
Favoriser le soutien individualisé à l'accès à l'emploi < 6 mois, ou contrats aidés
Résultats attendus :
40 mises en relation sur des activités d'insertion
200 mises en relation vers l'emploi
Renforcer l'accueil et le suivi des jeunes sans diplôme ni qualification
Résultats attendus : 80 jeunes

Sur l'agglomération de Châteauroux, deux axes stratégiques ont ainsi été identifiés :

- axe n°1 : *« Enrayer les effets liés à la précarité et à l'appauvrissement, en améliorant les conditions de vie des habitants et en mobilisant l'ensemble des acteurs locaux sur le traitement progressif des causes »* ; cet axe cible une population particulière, les plus de 26 ans ;
- axe n°2 : *« Développer les capacités de réussite des enfants et des jeunes en réduisant les risques d'échecs et en développant leur socialisation »* ; cet axe cible les moins de 26 ans.

L'agglomération de Châteauroux souhaite jouer un rôle facilitateur sans concurrencer les acteurs locaux.

Chacun des axes stratégiques a été décliné en objectif et des pilotes ont été désignés : le cucs a été positionné en pilotage sur le lien entre l'économie et le social, le PLIE pilote l'ingénierie de parcours, la maison de l'emploi pilotant, elle, l'anticipation des besoins en ressources humaines du territoire. On retrouve ici les objectifs stratégiques. Chacun des objectifs stratégiques est décliné en objectif opérationnel accompagné de résultats attendus quasiment tous quantitatifs. Viennent enfin les actions et les partenaires ressources repérés.

La notion de pilote ou de chef de file est intrinsèquement liée au pilotage par objectifs. La désignation des pilotes et l'animation de ceux-ci permettent de constituer le partenariat stratégique, condition nécessaire à la prise en charge des axes stratégiques et des besoins du territoire. La constitution de ce partenariat stratégique doit trouver sa traduction au niveau de la gouvernance.

Au niveau opérationnel, d'autres partenariats, peuvent se constituer : les partenariats d'action. Différents acteurs sont rassemblés et coordonnés par un chef de file et sont rendus responsables de la réalisation d'une action ou d'un ensemble d'actions, avec des objectifs explicites à atteindre. Sur le volet emploi des cucs, l'introduction d'acteurs partenaires de la politique de la ville enrichit l'action d'acteurs davantage centrés sur l'emploi. Par exemple, la mission locale peut être désignée comme chef de file d'une action en direction des jeunes des quartiers prioritaires. A côté de ses interventions habituelles, un partenariat avec les centres sociaux ou des associations de ces quartiers peut ainsi permettre de démultiplier son intervention.

Un exemple de la fonction de chef de file est fourni par la mission locale de Lyon. Celle-ci a été désignée comme coordinatrice des acteurs en relation avec les jeunes, l'objectif étant d'amener les jeunes à fréquenter la mission locale et à s'inscrire dans un parcours d'insertion.

L'exemple de la mission locale de Lyon

La mission locale de Lyon accueille annuellement 8 800 jeunes, dont 2 600 résident dans des quartiers relevant des cucs. Elle joue un rôle actif dans la mise en œuvre des cucs dans chacune de ses quatre antennes.

En 2005, sur le quartier de la Duchère, la mission locale, avec l'aide de ses partenaires de terrain, réalise un diagnostic très fin de la situation de 140 jeunes et constate, à l'issue de cet exercice, un déficit de coordination des acteurs intervenant auprès des jeunes. La ville de Lyon demande alors à la mission locale une proposition afin de résoudre la difficulté identifiée. Un dispositif de coordination porté par la mission locale est mis en place, avec un budget pour des actions et un poste de coordinateur financé par la Ville. Le coordinateur a principalement trois missions :

- connaître tous les jeunes du quartier accompagnés par un acteur ;
- suivre 80 à 90 jeunes « en voie de marginalisation » ;
- coordonner les acteurs intervenant dans le quartier autour d'un plan d'actions.

Le dispositif de coordination et les actions sont validés par un « comité de directeurs » des organisations concernées, le grand projet de ville et le représentant du préfet. Un comité de pilotage, co-présidé par l'élu en charge de l'insertion et l'élu du quartier, se réunit deux fois par an.

Dans les autres quartiers, la mission locale intervient par l'intermédiaire de quatre antennes, chacune d'elles disposant d'un « référent territoires cucs » qui veille à ce que les jeunes qu'il a en charge bénéficient des services de la mission locale et participe aux actions partenariales initiées sur chacun d'eux. Ces interventions spécifiques de la mission locale pour les jeunes des quartiers cucs sont intégrées dans le protocole d'accord signé avec la ville de Lyon, et sont cofinancées dans le cadre des cucs (Ville : 160 000 euros/an – État : 30 000 euros/an).

2. L'appel à projets

L'objectif de l'appel à projets annuel est de repositionner les priorités de l'année au regard des axes stratégiques qui définissent le projet pluriannuel. C'est donc l'outil qui permet la concrétisation du plan d'actions.

- Il est préparé par une instance technique et nécessairement validé par les instances de gouvernance du projet puisqu'il est une traduction opérationnelle de la stratégie.
- Il s'adresse à des porteurs de projet du territoire qui s'engagent, en échange de financement, à réaliser les actions, à atteindre les objectifs quantitatifs ou qualitatifs demandés, à rendre des comptes sur la réalisation et à participer à l'évaluation.
- Sur un territoire donné, le PLIE et le cucs utilisent cet outil, ainsi que, parfois, des conseils généraux pour leurs plans départementaux d'insertion, ou des conseils régionaux.
- S'il s'agit de concrétiser un plan d'action en matière d'accès à l'emploi, de formation ou d'insertion, les porteurs de projets locaux sont destinataires de ces différents appels à projets.
- Sont susceptibles de répondre à l'appel à projets différents types de structures : des associations spécialisées ou non dans l'emploi (la mission locale, la maison de l'emploi, les associations porteuses de PLIE), des SIAE, des établissements publics (Pôle emploi peut ainsi répondre à l'appel à projets cucs pour des actions particulières) ; des communes et communautés, ou leurs établissements publics, comme le CCAS, peuvent aussi répondre à des appels à projets (du conseil régional, par exemple).

Parce que l'appel à projets implique un choix du porteur de projets à qui sera confiée l'action, ce système impose une grande rigueur dans les procédures de sélection mises en place : critères précisés, avis des financeurs formalisés, motivation en cas de refus, notification aux porteurs. Par ailleurs, cette démarche est bien plus efficace lorsqu'elle s'accompagne d'une explicitation des objectifs poursuivis en amont et d'un accompagnement des porteurs de projets dans la réponse (notamment sur les aspects financiers). Mettre en place un appel à projets nécessite une ingénierie de coordination et d'accompagnement et un dispositif partenarial structuré.

Sur certaines agglomérations, les porteurs de projet sont destinataires de trois appels à projets – celui de la communauté d'agglomération pour la politique de la ville, celui de l'État pour la politique de la ville (financement Acsé) et celui du PLIE (financement collectivités et FSE) – avec des calendriers de diffusion, d'instruction et des modalités de financement différents. Cette organisation territoriale ne permet pas une mise en œuvre coordonnée des actions, surtout si les actions proposées relèvent de cofinancements dépendant des trois appels à projets.

Ce dispositif se complique encore lorsque les appels à projets concernent des territoires d'intervention différents. Par exemple, le PLIE intercommunal lance un appel à projets sur une action à l'échelle intercommunale et la commune lance un appel à projets sur une action similaire au titre du cucs sur deux quartiers. Si les instances de gouvernance (celles qui valident les appels à projets) et les instances techniques ne se sont pas coordonnées, la cohérence de l'intervention publique n'est pas assurée.

L'enquête réalisée auprès des PLIE confirme ce manque de coordination. Les deux tiers des PLIE signalent que les opérateurs du PLIE et du cucs sont les mêmes. Pour autant, 15 PLIE sur 21 n'ont pas d'appel à projets commun avec le cucs.

Quelles que soient les options retenues au plan local sur la gouvernance de la stratégie territoriale de développement de l'emploi, la cohérence peut être largement facilitée en :

- confiant techniquement la formalisation et l'organisation de l'appel à projets emploi/insertion du cucs au PLIE ou à la MDE quand ils existent, avec pour mandat de s'assurer des validations par les systèmes de pilotage locaux ;
- organisant la concertation avec les différents partenaires « emploi » du territoire :
  - en amont de l'appel à projets, avec les financeurs des différents dispositifs emploi, pour rédiger les axes de l'appel à projets en s'appuyant sur l'État (politique de la ville et Direccte), l'EPCI (différents services), les chefs de projets politique de la ville des communes concernées ;
  - en aval de l'appel à projets, lors de l'instruction : demande d'avis sur les projets proposés.

A minima, une analyse, puis une coordination des différents appels à projets existants, est à trouver. La ville de Gap a schématisé les modalités d'appel à projets du PLIE et du cucs, le rôle des différentes instances et les calendriers.

L'exemple de Gap et du Gapençais : cucs communal et PLIE intercommunal

Deux appels à projets distincts, à deux échelles différentes, travaillés en cohérence :

- la personne chargée d'animer le PLIE est aussi le chef de projet politique de la ville,
- les lieux de validation (technique et politique) diffèrent mais les calendriers sont relativement cohérents.

Deux appels à projets annuels		
2010	**cucs**	**PLIE**
Préparation appel à projets	Comité technique cucs (Ville, CR, CG, OPH, CAF, Pref)	Comité technique Plie (Ville, CG, CR, Pref,)
Lancement de l'appel à projets (comité de pilotage) Réunion avec les porteurs	Septembre 2009	Octobre 2009
Date de dépôt des projets	Mi-novembre 2009	Novembre 2009
Instruction (équipe opérationnelle + comité technique + commissions thématiques pour le cucs)	Novembre - Décembre 2009	Novembre 2009
Validation de la programmation (comité de pilotage)	Février 2010	Novembre 2009
Notification (motivée avec indication de la répartition financière entre les financeurs et des dossiers à remplir)	Février 2010 + Réunion d'information des porteurs (par thématique du cucs)	Novembre 2009
Paiement	Juin 2010	Novembre 2010

Sur la communauté urbaine du Grand Nancy, la réalisation du diagnostic partagé qui a mobilisé de nombreux acteurs a conduit la communauté urbaine et ses partenaires à définir un projet territorial intégré. L'ensemble des ressources et outils disponibles en matière d'insertion est ainsi mobilisé, mais cet ensemble doit aussi être organisé et régulé. En cohérence avec le projet, la communauté urbaine s'est dotée d'une instance technique unique en charge de la concertation.

Exemple de la communauté urbaine du Grand Nancy

La communauté urbaine du Grand Nancy et ses partenaires ont opté pour un projet territorial très intégré qui s'appuie sur tous les outils disponibles de l'insertion professionnelle.

Ceux-ci ont donc défini une organisation précise qui est formalisée dans un document : Méthodologie de concertation « emploi - Insertion » dont voici un extrait :

Organisation technique :

Le constat de la complexité des dispositifs intervenant dans le champ de l'insertion professionnelle impose que soit recherchée une simplification des circuits d'instruction technique. Cette simplification a pour objet de faciliter les prises de décisions des institutions concernées :

- la maison de l'emploi, le PLIE, la mission locale du Grand Nancy ;
- les services de l'État : Dirrecte, DDJSCS, délégués du préfet, Pôle emploi ;
- le conseil général ;
- les communes, par le biais des chefs projet cucs communaux, lorsque les projets étudiés relèvent de leur compétence.

Missions de l'instance technique unique :

- mettre en œuvre des objectifs opérationnels du présent protocole grâce à l'animation, au suivi et à l'évaluation des actions menées ;
- émettre un avis sur les actions proposées ;
- jouer un rôle d'impulsion sur le territoire ;
- formuler des réajustements éventuels et des propositions nouvelles si nécessaire ;
- veiller à l'exécution des actions.

3. La question de la gouvernance

La gouvernance territoriale renvoie aux différentes façons de parvenir à une bonne coordination des acteurs mobilisés sur un plan d'action, dans un monde où le savoir et le pouvoir sont dispersés. La technologie de la gouvernance se rapporte aux nombreux moyens par lesquels :

- les individus et les institutions (publiques, privées et civiques) gèrent les affaires collectives ;
- les différents intérêts acceptent et surmontent leurs différences ;
- les multiples acteurs et organisations participent à un processus permanent de concurrence, de coopération et d'apprentissage formels.[9]

L'OCDE[10] identifie cinq obstacles entravant les initiatives prises par des acteurs différents pour mettre en place et animer une gouvernance locale, et formule quatre préconisations pour améliorer la gouvernance territoriale.

Cinq obstacles

- le manque de souplesse dans l'établissement des objectifs. La marge de manœuvre d'institutions publiques relevant d'un pouvoir central est faible. En effet, elles doivent d'abord s'assurer que les objectifs nationaux qui leur sont fixés seront atteints avant d'adapter ces objectifs aux préoccupations locales ;
- la recherche d'efficience qui conduit à des méthodes de gestion des performances favorables à une obtention maximale de résultats. Ces méthodes peuvent encourager une relative étroitesse de vues quant à la mise en œuvre des politiques et ne favorisent pas les partenariats ;
- la responsabilité hiérarchique. Les agents des institutions publiques supra locales sont responsables devant leur hiérarchie et pas devant les acteurs locaux ;
- la légitimité. Tous les acteurs n'ont pas la même légitimité au regard des politiques de l'emploi, de l'insertion et de la formation, en particulier lorsque celles-ci ne relèvent pas de leurs compétences "de droit" ;
- l'évaluation. Elle n'est pas facile à faire lorsque les finalités des différents acteurs ne sont pas les mêmes.

Quatre préconisations[11]

- accroître la cohérence du cadre d'intervention national par des conventions entre les institutions engagées dans des partenariats locaux ;
- veiller à ce que les acteurs locaux dépendant d'institutions supra locales puissent atteindre leurs objectifs en participant aux projets locaux mis en œuvre en partenariat ;
- renforcer la structuration du partenariat, avec des mandats, des mécanismes de compte-rendu et une répartition claire des responsabilités ;
- prévoir davantage de flexibilité dans la gestion des programmes pour faciliter l'engagement des parties prenantes.

L'organisation et le fonctionnement d'une bonne gouvernance territoriale supposent donc que soient réunies les conditions suivantes :

- un portage politique affirmé, cette condition apparaissant indispensable ;
- un accord des acteurs parties prenantes sur un diagnostic et sur un projet, avec des objectifs partagés permettant à chacun d'entre eux d'atteindre ses propres objectifs ;
- une formalisation de cet accord entre parties prenantes, avec des contrats et des conventions

9 - Carlsson et Ramphal – 1995 – cité dans le document de l'OCDE sur la gouvernance au 21e siècle
10 - *« Des partenariats locaux pour une meilleurs gouvernance »*- OCDE 2001
11 - *« Les nouvelles formes de gouvernance et le développement économique »* – OCDE 2004

liant les différents acteurs concernés. Ces contrats et conventions précisent les mandats et les responsabilités de chacun, ainsi que les modalités de compte-rendu ;

- une organisation du management à deux niveaux : politique et technique. La légitimité des chefs de file politique et technique doit être incontestée ;
- un pilotage par objectifs avec évaluation en continu sur la base de critères et d'indicateurs partagés ;
- une valorisation des contributions au projet commun de chacun des acteurs parties prenantes ;
- une actualisation régulière (annuelle) du diagnostic et du projet.

Concernant la politique de la ville, le constat est fait de la multiplicité et de la diversité des acteurs sur le volet insertion, emploi, et développement économique des cucs. Chaque acteur poursuit ses propres objectifs (certains étant fixés à un niveau supra local), et ses propres logiques d'intervention. Certains de ces acteurs, parmi les plus importants, comme Pôle emploi ou la Direccte, sont responsables chacun devant sa hiérarchie nationale. D'autres acteurs ont par ailleurs une légitimité contestée, en particulier lorsqu'ils sont en limite de leur champ officiel de compétences, par exemple, lorsque des centres sociaux montent des opérations emploi, en substitution d'autres acteurs. Les obstacles à une bonne gouvernance, tels qu'identifiés par l'OCDE, sont donc particulièrement importants sur le volet emploi des cucs et plus globalement en matière de politique de la ville.

Il est aujourd'hui communément admis que l'éparpillement sur un territoire des responsabilités et des actions, avec une absence de communication, est source d'inefficacité et de dysfonctionnements. La multiplication des instances de pilotage et des procédures (appels à projets multiples par exemple) aggrave la situation. L'implication des élus apparaît ici indispensable, la situation étant optimale lorsque les politiques de développement économique local, d'insertion et de la politique de la ville sont mises en œuvre au même niveau, communal ou intercommunal, et portées par le même élu. La mise en cohérence de ces différentes politiques repose sur les élus, il est donc indispensable que ceux-ci soient fortement impliqués dans la gouvernance. Avant d'être une question technique, la gouvernance est une question politique.

Ce constat conduit naturellement les principaux acteurs à mettre en place une gouvernance commune pour l'élaboration et la mise en œuvre de politiques sur leur territoire. Ceci est particulièrement vrai pour la politique de la ville, puisqu'elle lie par contrat, sur des objectifs communs, au moins deux parties prenantes de premier rang, l'État et les communes (et/ou leurs groupements intercommunaux). Ces deux acteurs doivent donc d'une part s'accorder pour gouverner ensemble la stratégie et le plan d'action inscrits dans leur contrat, et d'autre part associer le plus grand nombre possible d'acteurs et institutions susceptibles de contribuer à la réussite de leur projet commun.

Au-delà de ces acteurs principaux, d'autres acteurs peuvent être associés étroitement à la gouvernance du volet emploi : Pôle emploi, entreprises par l'intermédiaire de leurs représentants (chambres consulaires, clubs d'entrepreneurs) notamment. Leur implication peut être matérialisée en les rendant signataires du cucs au titre du volet emploi, insertion et développement économique.

Selon les territoires, les modalités de mise en œuvre d'une gouvernance commune peuvent différer afin de prendre en compte la réalité même du territoire et des acteurs de celui-ci. Sur la communauté urbaine du Grand Nancy qui compte 270 000 habitants, les niveaux politiques et techniques de la gouvernance sont explicités ainsi que les niveaux de pilotage du cucs dans sa globalité et sur son volet emploi et insertion. On retrouve à la communauté d'agglomération de Châteauroux la distinction entre pilotage politique et pilotage technique, la distinction entre approche globale et déclinaison thématique de celle-ci, pour autant les modalités de gouvernance mises en œuvre apparaissent différentes en première approche.

Dans le suivi et la fédération des énergies, le chef de projet politique de la ville joue un rôle essentiel. Son positionnement, la vision globale qu'il a du territoire, sa connaissance des acteurs constituent autant d'atouts dans la convergence des actions et des acteurs. Le chef de projet, dont la posture est d'être impartial vis-à-vis des différents partenaires fait preuve de recul par rapport aux résultats obtenus par les différents porteurs d'actions. Il a ainsi la capacité de créer des réseaux visant à traiter de questions non prises en charge dans le cadre du droit commun.

L'exemple du Grand Nancy

La communauté urbaine du Grand Nancy, 270 000 habitants, a un projet urbain de cohésion sociale dans lequel l'emploi est inscrit comme une priorité. Ainsi,30 % du budget du cucs sont utilisés pour le volet emploi-insertion.

Dans ce contexte, l'organisation suivante a été mise en place sur le territoire, avec quatre niveaux de responsabilités :

- Le « pilotage plénier » de l'ensemble du cucs est assuré par un triumvirat composé du préfet, du président de la communauté urbaine et du président du conseil général,auxquels sont associés d'autres acteurs. Ce pilotage est de nature politique.
- Le « pilotage thématique » du volet emploi-insertion-développement économique, relève d'un groupe présidé par l'élu à la cohésion sociale et à l'emploi et un représentant de l'État (directeur territorial adjoint de la Direccte). Piloté au sein de la maison de l'emploi, il associe l'ensemble des acteurs emploi du territoire.
- Le groupe des élus communautaires : depuis 2010, ces élus en charge de l'ensemble des thématiques de la cohésion sociale se réunissent une fois par mois sous l'impulsion du premier vice-président pour échanger, mieux conduire leur politique et en favoriser la transversalité. Le directeur général adjoint de la communauté urbaine en charge de la cohésion sociale et la directrice de la maison de l'emploi (qui dirige également le PLIE et la mission locale) font partie de ce groupe. Le pilotage est également de nature politique.
- Une « cellule unique d'instruction » propose les actions au comité de pilotage thématique, et en suit la mise en œuvre. Des représentants de l'État, de Pôle emploi, du PLIE et de la politique de la ville participent aux travaux de cette cellule, dont la fonction est technique.
- La maison de l'emploi, au sein de laquelle sont intégrés le PLIE et la mission locale fournit l'ingénierie et veille à la cohérence des acteurs et des actions.

L'exemple de la communauté d'agglomération castelroussine (CAC)

L'agglomération compte 77 000 habitants et 11 communes (dont Châteauroux). Elle a pour volonté de « placer l'humain au cœur des politiques ». Une direction du développement solidaire et de l'attractivité des territoires réunit quatre pôles : politique de la ville, logement et habitat, accès à l'emploi, attractivité du territoire. Un PLIE a été mis en place.

L'organisation de la gouvernance et du pilotage du cucs est la suivante :

- **Un comité de pilotage politique,** composé des représentants des institutions signataires du cucs, constitue l'instance décisionnaire. Il définit la stratégie globale du dispositif, valide les orientations annuelles du contrat, décide des programmations définitives et suit les évolutions thématiques et territoriales. Il est coprésidé par le préfet et le président de la communauté d'agglomération castelroussine. Il se réunit deux ou trois fois par an. L'organisation et le suivi de ces rencontres sont assurés par la mission cohésion sociale de la préfecture qui travaille en lien avec l'équipe de maîtrise d'œuvre urbaine et sociale de la communauté d'agglomération castelroussine.
- **Un bureau du comité de pilotage** assure la préparation des travaux du comité de pilotage et veille à la mise en œuvre et au suivi des programmes. Il est composé des techniciens désignés par chaque signataire. Sa présidence est assurée conjointement par le secrétaire général de la préfecture et le vice-président en charge de la politique de la ville pour la communauté d'agglomération castelroussine. Il se réunit également deux ou trois fois par an.L'organisation et le suivi de ces rencontres sont assurés par la mission sociale de la préfecture qui travaille en lien avec l'équipe de maîtrise d'œuvre urbaine et sociale de la communauté d'agglomération castelroussine.

- **Une maîtrise d'œuvre urbaine et sociale élargie** constitue un lieu d'échange privilégié entre les principaux acteurs de la politique de la ville sur le territoire de la communauté d'agglomération castelroussine. Ces rencontres, animées par le chef de projet cucs de la CAC, permettent de faire le point sur les évolutions nationales, régionales et locales de la politique de la ville. Elles peuvent, en tant que de besoin, associer ponctuellement des acteurs susceptibles de donner des éclairages sur des problématiques données.
  L'organisation et le suivi de ces rencontres sont assurés par la MOUS CAC en lien avec la mission de cohésion sociale de la préfecture. Le lieu de ces échanges est tournant et chaque participant assure à tour de rôle l'accueil de cette instance. Huit réunions annuelles sont organisées.

- **Une maîtrise d'œuvre urbaine et sociale,** composée de l'équipe Mous de la CAC et de la mission cohésion sociale de la préfecture est en charge du suivi administratif et financier du dispositif, de l'évaluation, de l'animation de différents groupes de travail liés à la politique de la ville et constitue l'interlocuteur privilégié de tous les acteurs susceptibles d'être concernés par la démarche (ex. porteurs de projets, partenaires institutionnels…). Elle agit sous l'autorité du comité de pilotage politique.

- **Des groupes thématiques** sont constitués par l'équipe Mous CAC / préfecture pour examiner et prioriser les actions à financer annuellement. Ils peuvent, dans leur champ de compétence, faire remonter des problématiques aux instances décisionnelles. Les thématiques pressenties sont les suivantes :

- citoyenneté,
- réussite éducative : éducation-parentalité,
- accès à l'emploi et développement économique,
- santé,
- habitat et cadre de vie,
- prévention de la délinquance.

- **Des groupes territoriaux** sont en charge de faire remonter les informations et les problématiques spécifiques du territoire. Ils ont un rôle de veille territoriale et doivent assurer l'articulation et la coordination des dispositifs politique de la ville mis en œuvre sur le territoire. Ils contribuent également à l'émergence de projets favorisant le développement social. Un membre de la Mous CAC est en charge de l'animation, ou de la coanimation de ces rencontres, qui associent les différentes structures et associations représentatives du quartier.

4. L'évaluation

Depuis une vingtaine d'années, l'évaluation des politiques publiques se met en place et se développe. Celle-ci est un outil de pilotage des politiques mises en œuvre. L'évaluation se distingue du contrôle, de l'audit et d'autres pratiques de contrôle de gestion, même si ces exercices et l'évaluation partagent certaines méthodes. *« Évaluer, c'est porter un jugement sur la valeur d'une intervention publique en référence à des critères et à des normes explicites. Le jugement porte sur les besoins auxquels l'intervention doit répondre et sur les effets dont l'intervention est la cause. L'évaluation s'appuie sur une information spécialement collectée et interprétée pour produire un jugement »*[12].

Évaluer une action publique, c'est juger de sa valeur :

- sur la base d'informations,
- à partir de questions que l'on se pose (les questions évaluatives),
- au regard de critères explicites de jugement,
- sur la base d'indicateurs quantitatifs ou qualitatifs.

L'évaluation permet de rendre compte de l'avancée de l'action, d'appréhender la valeur ajoutée de l'action et d'améliorer l'intervention publique. Elle permet de produire des connaissances sur les réalisations et de remettre en question les objectifs généraux poursuivis. C'est une aide au pilotage en même temps qu'une démarche continue d'amélioration de la qualité de l'intervention publique. L'évaluation est un outil au service de la gouvernance.

Rendre compte : l'évaluation permet d'apprécier l'atteinte des objectifs visés. Elle permet d'appréhender les effets de la politique mise en œuvre, effets recherchés ou au contraire effets inattendus. C'est en ce sens qu'elle produit de la connaissance et fournit des éléments permettant de réorienter l'action. L'évaluation est une aide à la décision, un outil opérationnel de pilotage.

Appréhender la valeur ajoutée de l'action : l'évaluation permet de vérifier que l'action ou le programme d'action mis en œuvre dans le cadre de la politique de la ville sur des quartiers identifiés répond bien à des besoins des habitants de ces quartiers.

Améliorer le projet : l'évaluation mobilise les acteurs concernés par le plan d'action, elle favorise l'analyse collective et partagée. Elle permet la formulation de recommandations, d'améliorations à apporter. L'évaluation est une démarche de progrès pour la gouvernance du projet.

Comme le diagnostic du territoire et des besoins, l'évaluation est nécessairement participative. Elle associe les acteurs concernés. Au terme de la démarche d'évaluation, c'est l'instance de gouvernance du volet insertion, emploi et développement économique du cucs qui arbitre sur les réorientations du plan d'action du cucs.

L'évaluation est pensée dès la réalisation du diagnostic du territoire et la formalisation du plan d'action. Dans le plan d'action figurent les objectifs et les moyens assignés aux différentes actions. Diagnostic partagé et plan d'action servent de base à la formalisation du référentiel d'évaluation.

Notons que le champ de l'évaluation peut porter sur des orientations générales, sur le plan d'action du volet insertion, emploi et développement économique ou sur une question transversale au cucs (par exemple, la dimension partenariale).

L'initiative prise par la préfecture des Hauts-de-Seine constitue une tentative de co-construction

11 - Définition du MEANS (Méthodes d'Evaluation des Actions de Nature Structurelle), programme de la Commission Européenne

avec les communes d'un référentiel d'évaluation de l'intervention départementale sur la politique de la ville. Réalisé avec l'aide du cabinet Copas, cet outil peut être utilisé à deux niveaux :

- pour l'évaluation départementale ;
- au niveau local en fournissant aux acteurs locaux un cadre pour la construction des référentiels d'évaluation des cucs.

Le référentiel d'évaluation des cucs des Hauts-de-Seine – volet emploi et développement économique

La préfecture des Hauts-de-Seine a réfléchi, avec l'aide du cabinet Copas, à un référentiel d'évaluation des projets politique de la ville, produit en 2008. Il s'agit d'une démarche départementale qui, au-delà de l'évaluation des cucs, avait pour ambition de construire avec les communes une évaluation de la réalisation des objectifs départementaux en matière de politique de la ville (État / conseil général). Cet exemple peut servir de base pour la construction du système d'évaluation des cucs.

Ce référentiel distingue deux types d'indicateurs :

- des indicateurs qui facilitent le diagnostic du territoire par grandes orientations du projet. Si ces indicateurs sont renseignés régulièrement, ils permettent aux porteurs du projet de mesurer l'évolution du territoire au regard des objectifs que se sont donnés les porteurs. Ils permettent de réactualiser le diagnostic. Cette mesure de l'état du territoire porte autant sur les besoins que sur les ressources du territoire (les politiques déclinées localement). Comme précisé dans le chapitre diagnostic, il importe de choisir dès le diagnostic les indicateurs à retenir, en s'assurant de leur disponibilité ;
- des indicateurs d'évaluation du projet proprement dit, à définir pour les actions ou les objectifs opérationnels que l'on cherche à évaluer. Ils sont définis en fonction des questions évaluatives (efficience ? efficacité ? cohérence externe ?...). Rappelons que les indicateurs d'évaluation, quantitatifs ou qualitatifs, servent à nourrir le jugement que l'on porte sur l'objet de l'évaluation. Ils ne peuvent donc pas être « copiés-collés » d'un projet à l'autre. C'est leur analyse qui est importante, la production d'indicateurs bruts ne présentant que peu d'intérêt.

Le tableau synthétique est présenté, à titre d'exemple, à la page suivante.

Source : Mission ville et cohésion sociale- Préfecture du 92- 200

Extrait du référentiel d'évaluation des cucs des Hauts-de-Seine – volet emploi et développement économique

	Orientations et leurs objectifs	Ex. : donner accès à l'emploi et/ou à la qualification aux personnes exclues du marché du travail	Nature des données
Diagnostic et territoire	Diagnostic, besoins sociaux	Nombre d'actifs / Taux d'activité (quartier/ville)	quantit
		Nombre de DEFM et taux de DEFM	quantit
		Nombre et taux de DETLD (+ de 2 ans) (quartier/ville)	quantit
		Nombre et taux de bénéficiaires d'allocations chômage ARE, ASS (quartiers / ville)	quantit
		Taux de de bénéficiaires de minima sociaux (RMI, AAH)	quantit
		Taux de de jeunes de moins de 26 ans (quartiers/ville)	quantit
		Taux de de seniors (50 et +)	quantit
		Description des problématiques de l'emploi (chômage paradoxal, qualité de l'emploi…)	quali
		Repérage synthétique des besoins en matière de formation des personnes exclues du marché du travail	quali
	Diagnostic ressource (droit commun)	Nombre de postes d'insertion par l'activité économique existant sur le territoire en SIAE au (JJ/MM/A), le territoire en question étant la commune	quantit
		Nombre de CAE et de contrats d'avenir existant sur le territoire en collectivités locales et les associations au (JJ/MM/A), le territoire étant la commune	quantit
		Nombre d'emplois aidés signés au niveau de la commune sur la ville dans le secteur marchand	quantit
		Nombre de postes (ETP) de professionnels de l'insertion professionnelle sur le territoire (PLIE, ML, AILE du CG…)	quantit
		État de l'offre de formation du territoire accessible aux personnes exclues du marché du travail	quali
	Les actions	**Indicateurs à définir en fonction des actions**	
Évaluation	Les indicateurs de suivi	Postes d'accompagnement cofinancés en ETP Ex. : ETP de conseillers d'insertion professionnelle (CIP) financés dans le cadre d'actions Cucs	quantit
		Nombre de bénéficiaires d'un accompagnement socioprofessionnel cofinancé par le Cucs. Dont : jeunes – de 26 ans ; femmes ; BRMI ; DETLD ; personnes désaffiliées (prises en charge dans aucun dispositif de droit commun)	quantit
		Nombre d'offres d'emploi proposées aux publics accompagnés dans le cadre d'une action cucs (CDD et CDI, hors contrats, dont : jeunes – de 26 ans ; femmes ; BRMI ; DETLD ; personnes désaffiliées aidés).	quantit
	Les indicateurs d'impact	Nombre de personnes bénéficiaires de contrats aidés (CAE, Contrat d'avenir, CIE, CI RMA) au titre d'une action cucs, dont : DETLD ; BRMI ; jeunes – de 26 ans	quantit
		Nombre de personnes prises en charge dans le cadre du cucs orientées vers une action d'insertion professionnelle de droit commun, dont : jeunes – de 26 ans ; femmes ; BRMI ; DETLD ; personnes désaffiliées (prises en charge dans aucun dispositif de droit commun).	quantit
		Nombre et taux de sorties positives emploi/formation qualifiante (toutes actions cofinancées confondues), dont : • sortie qualification • sortie emploi, dont < ou = à 3 mois ; de 3 à 6 mois ; > à 6 mois. Pour chaque type de sortie part des : jeunes de – de 26 ans ; femmes ; BRMI ; DETLD.	quantit
	Questionnement évaluatif	Efficacité (appréciation des résultats au regard des objectifs) Sur quels freins à l'emploi ces actions ont-elles permis d'agir ? Pour les personnes non sorties vers de l'emploi, quelles difficultés ont été levées ? Quel travail restait-il à mener à la sortie du dispositif ? Le questionnement évaluatif peut s'articuler autour des points suivants : santé, mobilité, savoirs-être, compétences linguistiques…).	quali
		Cohérence En quoi les actions menées sont-elles complémentaires des autres actions menées par les acteurs locaux de l'insertion professionnelle ?	quali

Source : Mission ville et cohésion sociale- Préfecture du 92- 2008

ce qu'il faut retenir

- L'implication des élus est une condition préalable à la mise en place d'une gouvernance efficace et adaptée aux enjeux du territoire.

- Pôle emploi devrait en particulier être signataire du cucs, aux côtés de l'État et des collectivités territoriales.

- La gouvernance du volet emploi, insertion et développement économique du cucs est la déclinaison du pilotage plénier du cucs. Il a une fonction politique et garantit la cohérence des projets emploi du territoire. Il veille à l'optimisation des moyens (droit commun, crédits spécifiques...). La Direction régionale des entreprises, de la concurrence, de la consommation, du travail et de l'emploi (Direccte), Pôle emploi, les élus locaux en charge de la politique de la ville et de la politique emploi et développement économique, un représentant élu de la mission locale et, s'ils existent, du PLIE et/ou de la maison de l'emploi sont représentés.

- Le pilotage par objectifs suppose que :
  - les actions soient décrites précisément par une phrase complète et se réfèrent à un objectif général ;
  - les résultats attendus soient explicités et raccrochés à l'objectif poursuivi qu'il faut rappeler ;
  - les indicateurs qui permettront d'évaluer l'action soient repérés comme tels et validés par les partenaires engagés sur l'action ou l'objectif ;
  - le pilote ou le chef de file (celui à qui est confiée la conduite de l'action, ou de l'objectif) soit précisé ;
  - les partenaires associés et le calendrier envisagé soient précisés.

- La maison de l'emploi, le PLIE et la mission locale peuvent se voir déléguer la conduite du volet emploi des cucs ou la mise en œuvre d'une partie de la stratégie ;

- Pour mettre « en action » la stratégie emploi dans les quartiers, il parait judicieux :
  - de concevoir une organisation territoriale des appels à projets susceptibles de concerner les porteurs de projets ;
  - de formaliser avec l'ensemble des partenaires impliqués l'organisation territoriale retenue pour instruire les dossiers dans un calendrier optimisé pour les opérateurs.

Documents de travail

1. Annexes 69
Le groupe de travail SGCIV-missions locales 69
Les participants au groupe de travail 69
Le groupe de travail SGCIV-PLIE et maisons de l'emploi 71
Les participants au groupe de travail 71
Les enquêtes auprès des missions locales, des PLIE et maisons de l'emploi 73
L'enquête réalisée auprès des directrices et directeurs de missions locales (synthèse) 74
L'enquête réalisée auprès des directrices et directeurs de missions locales : résultats 76
L'enquête réalisée auprès des PLIE (intégrés ou non à une MDE) 82
L'enquête réalisée auprès des PLIE (intégrés ou non à une MDE) : résultats 84
L'enquête réalisée auprès des maisons de l'emploi (sans PLIE) 91
L'enquête réalisée auprès des maisons de l'emploi (sans PLIE) : résultats 93

2. Fiches techniques 97
Les délégués du préfet dans les quartiers prioritaires de la politique de la ville 97
Les maisons de l'emploi 98
Les PLIE 100
Les missions locales 103
Le parcours d'insertion 105
La contribution des bailleurs à l'emploi dans les quartiers 107
La mise en œuvre des clauses sociales dans les marchés publics 108
Projet urbain intégré de la communauté urbaine de Strasbourg 110

3. Sigles utilisés 113

1. Annexes

Le groupe de travail SGCIV-missions locales

Le groupe de travail s'est réuni à cinq reprises. La première réunion a été consacrée à la détermination des thèmes de travail du groupe, chaque séance étant ensuite centrée sur l'un des thèmes retenus. Les sujets suivants ont été travaillés :

Droit commun et droit spécifique

- Qu'entend-on par droit commun et par droit spécifique dans le champ de l'emploi, de l'insertion et du développement économique dans les territoires en cucs ?
- Comment s'articulent droit commun et droit spécifique ?
- Quel passage du droit spécifique au droit commun ?

Quelle valeur ajoutée, apportée ou possible, de la mission locale au cucs

- Lorsqu'il y a intervention de la mission locale dans les quartiers politique de la ville, arrive-t-on à repérer précisément, l'apport imputable à cette intervention ?
- À quelles conditions une mission locale peut venir renforcer l'intervention du cucs sur le volet insertion, emploi, développement économique ?

Les opérateurs dans le cadre des cucs

- Dans le cadre des cucs, les opérateurs sur le volet insertion, emploi, développement économique peuvent être nombreux et très divers : des centres sociaux aux chambres de commerce…
- Que connaît-on de ces intervenants ? Quelles sont leurs interventions ? Comment sont-elles coordonnées ?

La question de la gouvernance du volet insertion, emploi, développement économique des cucs

- Comment les élus se positionnent-ils sur cette question ?
- En quoi et comment la gouvernance mise en place sur ce volet facilite-t-elle le partenariat entre acteurs divers ?
- Quel mode d'organisation et quel positionnement du chef de projet politique de la ville ?

Les participants au groupe de travail

- ARCA Véronique : Pôle emploi, directrice de l'agence de Torcy
- ARSENDEAU Michel : Centre de formation et de professionnalisation des Lacs de l'Essonne
- BELVAL Luc, coopérative d'étude E2i
- BOS Alain : Pôle emploi, directeur territorial des Bouches-du-Rhône
- BOUITMAN Abder : Mission locale de l'agglomération de Montpellier, directeur adjoint
- BRUNOT Stéphane : Sous-préfet chargé de mission pour la politique de la ville du Pas-de-Calais
- BUREAU Nicolas : SGCIV, stagiaire
- CATEL Pierrette : CNML, chargée de mission
- CAVALLARO Brigitte : Mission locale de Marseille, directrice

- CLERC Fabrice : Mission locale pour les jeunes de l'Auxerrois, directeur
- COATRIEUX Gilles : Communauté d'agglomération de Châteauroux, directeur du développement solidaire
- COSTEUX Philippe : Mission locale de l'agglomération mancelle, directeur
- CROUZET Emmanuel : Mission locale de Sens, directeur
- FELDMAN Ana : Mission locale de Toulouse, directrice
- FONTAINE Anne : Ville de Persan, chef de projet politique de la ville à
- GORSSE Thierry : ARML Midi-Pyrénée, animateur régional
- JACQUET David : Mission locale Vitacité (Massy-Plateau de Saclay-Plateau de Courtabœuf), directeur adjoint
- JOURDAN Agnès : SGCIV, chargée de mission
- LE MAROIS Henri, coopérative d'étude E2I
- LEPLAT Pierre : ARML Champagne-Ardenne (ARIFOR), animateur régional
- MARCHAL Odile : Pôle emploi, direction générale
- MATHIEU Yvette : Préfète déléguée pour l'égalité des chances du département du Nord
- PAPIN Jean-Pierre : Acsé, responsable du département accès à l'emploi et développement économique
- SCHREMP Fabienne : Mission locale Vitacité (Massy-Plateau de Saclay-Plateau de Courtabœuf), directrice
- SEKOURI Amaria : CNML, chargée de mission
- SERY Isabelle : USH, chargée de mission
- SEVRIN Geneviève : Conseil régional Nord Pas-de-Calais, directrice adjointe
- STOUPY Laurence : Mission locale de Charleville-Mézières, directrice adjointe
- TACAIL David : Acsé, chargé de mission
- THIBAUD Sabine : SGCIV, responsable du département emploi, insertion et développement économique
- TORTAY Isabelle : SGCIV, chargée de mission
- TURGIS Yvan : Pôle emploi, direction générale
- VAISSE Christine : Mission locale de Lyon, directrice
- VERNAUDON-PRAT Dominique : Pôle emploi, direction générale

Le groupe de travail SGCIV-PLIE et maisons de l'emploi

Le groupe de travail s'est réuni à cinq reprises. La première réunion a été consacrée à la détermination des thèmes de travail du groupe, chaque séance étant ensuite centrée sur l'un des thèmes retenus. Les sujets suivants ont été travaillés :

Du diagnostic au pilotage du cucs

- Quelles propositions pour améliorer les diagnostics emploi des cucs ?
- Comment construire des plans d'action partagés et déterminer des indicateurs adaptés ?
- Quelles propositions pour mettre en place la gouvernance et un mode de pilotage du volet emploi, insertion, développement économique des cucs ?

L'optimisation des moyens disponibles au service de la stratégie « emploi » locale : financements de droit commun, financements additionnels, ingénierie

- Quelle organisation pour mieux articuler les ressources mobilisables ?
- Quelles propositions pour adapter les mesures de droit commun aux besoins des quartiers en difficulté ? Comment prendre en compte l'offre des régions et des départements, qui constitue une part importante des mesures de droit commun ? Comment articuler les différents financements additionnels (FSE, crédits spécifiques, ..) ?
- Comment mieux mobiliser le FSE, axe 3 mesure 332 « action en faveur des habitants des ZUS » ?

Les parcours d'insertion des habitants des quartiers politiques de la ville

- Comment articuler les actions des PLIE avec les initiatives d'autres acteurs des cucs pour dynamiser les parcours d'accès à l'emploi ? Comment s'appuyer sur la notion d'éligibilité des publics (en fonction du lieu d'habitation ou en fonction du statut de la personne) pour s'adapter au besoin ?
- En quoi les différents volets du cucs (santé, actions linguistiques..) peuvent-ils contribuer à la levée des freins périphériques à l'emploi ?
- Comment optimiser le recours à la clause d'insertion dans les marchés publics au profit des habitants des quartiers prioritaires ?

Le développement économique ou comment mobiliser les stratégies de développement économique locales au bénéfice des habitants des quartiers prioritaires

- Partenariats à mobiliser, gouvernance économique à construire
- Articulation entre échelle de développement économique et logique de quartier

Les participants au groupe de travail

- ANGELIBERT Christophe : Communauté urbaine Marseille Provence Métropole, responsable de la mission Europe
- ARQUIZAN Thierry : PLIE Initiative Emploi Romainville, directeur
- BETTELLI Virginie : MDE du bassin Dijonnais
- BREDIN Stéphane : Sous-préfet chargé de mission pour la politique de la ville des Hauts-de-Seine
- CAROT Christilla : Communauté d'agglomération Argenteuil-Bezons, chargée de mission économie solidaire
- COSSET Marina : PLIE de Hauts de Garonne, directrice

- DAUCHEZ Aude : Pôle Emploi, directrice de site à Marseille
- DELNESTE Bénédicte : MDE du bassin dijonnais, directrice
- DEMOUY Eric : MDE PLIE de Melun-Val de Seine, directeur
- DEREAC Nicolas : Ville de Garges-lès-Gonesse, chef de projet politique de la ville
- ESTABLIE Marie-Pierre : Alliance Villes Emploi (AVE), déléguée générale
- FAURE Apolline : SGCIV, stagiaire
- FRERY Florence : Ville de Montreuil, adjointe au maire déléguée au développement économique et à l'emploi
- JOURDAN Agnès : SGCIV, chargée de mission
- LAHROUR Myriam : ATOUT PLIE Nord Ouest 91, directrice
- LAKJAA Karim : Ville de Reims, directeur adjoint du service politique de la ville
- LAPENNE Valérie : SGCIV, responsable de la mission europe et international
- LE BIHAN Hélène : PLIE du Pays de Brest, directrice
- LEFEUVRE Viviane : PLIE intercommunal du Gapençais, directrice
- LE MAROIS Henri, coopérative d'étude E2i
- MAIGRE Brigitte : Pôle emploi, direction générale
- MAILLET Pascal : Pôle emploi, responsable de la mission insertion à Paris
- MARCHAL Odile : Pôle Emploi, direction générale
- MESBAH Nadège : Alliance Villes Emploi, chef de projet MDE
- MONIOT Laurent : PLIE de Lille, directeur
- MOREAU Béatrice : Acsé, chargée de mission
- MOREL Sandrine : CCI de Paris, conseillère commerce et politique de la ville
- NECKENIG BRAMON Yvonne : Ville de Rosny-sous-Bois, directrice du pôle politique de la ville
- OSANNO Marc-Denis : DGEFP, chargé de mission Fonds social européen
- PAPIN Jean-Pierre : Acsé, responsable du département accès à l'emploi et développement économique
- PERRIERE Joran : PLIE de Saint-Nazaire, directeur
- REYNAUD Gilles : Alliance Villes Emploi, chargé de mission
- RODRIGUEZ Anne-Laure : DGEFP, chargée de mission Fonds social européen
- ROESCH Lionel : PLIE de la Narbonnaise, directrice
- RUBIN Mathilde, coopérative d'étude E2i
- SAINT LOUIS AUGUSTIN Georges : Préfecture des Hauts de Seine, chargé de mission pour la cohésion sociale
- SALVADO Katia : Alliance Villes Emploi, chargée de mission déléguée aux PLIE
- TACAIL : David : Acsé, chargé de mission
- THIBAUD : Sabine : SGCIV, responsable du département emploi, insertion et développement économique
- TORTAY : Isabelle : SGCIV, chargée de mission
- VAN KEIRSBILCK Dominique : MDE PLIE de l'agglomération nancéenne, directrice
- WERQUIN Francis : Direccte UT 59, chargé de mission politique de la ville et égalité des chances
- ZEMELLA Catherine : Direccte - UT 92 Nanterre, chargée de mission emploi

Les enquêtes auprès des missions locales, des PLIE et maisons de l'emploi

Deux enquêtes ont été menées courant 2010 auprès des directeurs de missions locales, de maisons de l'emploi et de PLIE.

Les questionnaires ont été validés par les deux groupes de travail et relayés auprès de leurs membres par :

- l'Alliance Villes Emploi pour les PLIE et les maisons de l'emploi ;
- le Conseil national des missions locales pour les missions locales

Ont répondu à ces enquêtes :

- 43 PLIE et/ou maisons de l'emploi.
- 73 missions locales

Les résultats des enquêtes, précédés d'une synthèse, sont présentés ci-après.

L'enquête réalisée auprès des missions locales

La synthèse de l'enquête

La quasi totalité des 73 missions locales répondantes couvrent au moins un territoire en cucs.

Une majorité d'entre elles (57 %) ont contribué au diagnostic territorial préalable au cucs ; elles sont un peu moins nombreuses (53 %) à avoir contribué à la définition de la stratégie insertion et de la stratégie emploi sur les quartiers prioritaires. Seules 19 % des missions locales répondantes ont contribué à la définition de la stratégie de développement économique pour les quartiers prioritaires. Si les missions locales sont bien associées à la phase du diagnostic, du chemin reste à parcourir concernant la stratégie, notamment le volet développement économique.

L'enquête confirme l'investissement des missions locales sur les quartiers prioritaires. Des actions spécifiques pour les jeunes des quartiers prioritaires ont été mises en place par les missions locales (accueil et information : 73 % ; accompagnement : 62 % ; relation avec les entreprises : 61 % partiellement, 18 % en totalité).

Cependant, la mise en œuvre du volet insertion du cucs échappe aux missions locales pour 88 % des ML répondantes, qui n'ont que très peu connaissance du porteur de ce volet du cucs.

72 % des missions locales ayant répondu à l'enquête ont été financées par le cucs pour mettre en œuvre des actions sur le territoire de celui-ci. Deux types d'actions financées ressortent plus particulièrement : des actions portant sur des modalités spécifiques d'accompagnement des jeunes des quartiers en cucs et des actions portant sur la levée des freins à l'emploi (dont des actions sur la mobilité).

De nombreux points forts sont reconnus aux cucs par les répondants, les quatre principaux étant :

- la possibilité de construire et mettre en œuvre des actions spécifiques répondant aux besoins des habitants des quartiers prioritaires (36 %) ;
- le financement apporté par le cucs qui permet de tester de nouvelles méthodes ou de nouvelles approches, il facilite l'expérimentation et l'innovation (30 %) ;
- l'adaptation qualitative de l'offre de service de la mission locale aux difficultés et besoins des habitants (27 %) ;
- la contribution financière au soutien du tissu associatif local (27 %).

Seules 17 % des missions locales ayant répondu estiment que le cucs permet de tisser des liens entre l'orientation des jeunes et les mesures de la dynamique Espoir banlieues.

Les répondants estiment également que de nombreux points faibles caractérisent le cucs :

- le diagnostic du territoire souvent incomplet et peu objectivé ;
- la stratégie insertion, emploi, développement économique peu claire et s'apparentant à une juxtaposition d'acteurs et d'actions (77 %) ;
- des actions très marquées par l'approche "sociale" ;
- le développement économique mal intégré et une articulation faible entre ZFU et cucs (70 %) ;
- un défaut d'outils de pilotage sous forme d'indicateurs de suivi (75 %) ;
- pas d'effet d'entraînement sur la mobilisation du FSE et du volet urbain du Feder (80 %) ;
- la difficulté à mesurer l'effet levier des crédits spécifiques de la politique de la ville (66 %).

La moitié des missions locales estiment que l'approche par territoire reste difficile pour les acteurs de l'emploi et de l'insertion et que cette difficulté entrave en conséquence l'adaptation des

politiques et dispositifs de droit commun aux spécificités des quartiers en politique de la ville.

Les propositions (il s'agit le plus souvent de souhaits ou de pistes de progrès) formulées par les répondants portent principalement sur :

- la réalisation d'un diagnostic qui soit réellement partagé ;
- le renforcement de l'articulation entre l'emploi et le développement économique ;
- la construction d'un véritable plan d'action et la clarification des rôles et apports des différents acteurs dans celui-ci ;
- l'inscription de l'accès au droit commun pour toutes les actions financées par le cucs ;
- la reconnaissance du cucs comme facilitateur d'expérimentations.

Résultats de l'enquête réalisée auprès des missions locales

Les répondants

- 73 missions locales ont répondu
- 59 % de ces missions locales ont au moins une implantation en ZUS.

La mission locale et le cucs

Votre territoire d'intervention couvre-t-il des territoires concernés par un contrat de cohésion sociale, cucs ?

- 70 sur 73 missions locales (96 % des exprimés) couvrent au moins un territoire en cucs.
- 35 sur 73 (6 non réponses), soit 52 % des exprimés distinguent, dans leur action, cucs et ZUS.

Participation au diagnostic et à la définition de la stratégie

Avez-vous contribué au diagnostic du territoire préalable à l'élaboration du cucs ?

- 39 missions locales sur 73 (5 non réponses), soit 57 % des exprimés ont contribué au diagnostic territorial préalable au cucs.

Avez-vous contribué à la définition de la stratégie ...

- insertion : oui pour 53 %
- emploi pour les quartiers prioritaires : oui pour 52 %
- la définition de la stratégie de développement économique pour les quartiers prioritaires : oui pour 19 %

Les pourcentages sont calculés sur les exprimés.

Mise en place d'actions spécifiques

La mission locale a-t-elle mis en place des actions spécifiques concernant l'accueil et l'information des jeunes des quartiers prioritaires ?

- Oui : 73 % des exprimés (6 non réponses)

Exemples d'actions :

- installation d'une antenne dans le quartier en cucs,
- accueil commun avec l'Éducation nationale pour les jeunes décrocheurs,
- création d'un espace informatique,
- permanences dans les quartiers et rencontres avec les entreprises,
- réunions avec les partenaires,
- personne ressource unique pour les associations du quartier en ZFU,
- semaine pour une insertion réussie,
- ouverture d'un cyber emploi en accès libre tous les matins,
- création d'un poste de chargé de projet,
- repérage des acteurs potentiellement relais,
- proposition d'ateliers techniques « recherche d'emploi » dans les centres sociaux,

- implantation d'antennes et articulation avec les acteurs sociaux, éducatifs, associatifs et économiques,
- organisation d'informations collectives hebdomadaires,
- recrutement d'un adulte relais pour travailler avec les acteurs du quartier,
- animation d'ateliers…

La mission locale a-t-elle mis en place des actions spécifiques concernant l'accompagnement des jeunes des quartiers prioritaires ?

• Oui : 62 % des exprimés (5 non réponses)

Exemples d'actions :

- collaboration étroite avec les porteurs de projets du cucs,
- actions de prévention de la récidive concernant les jeunes mineurs en rupture,
- accompagnement sur l'accès à l'emploi et la mobilité, organisation de forums de recrutement, jobs dating,
- ateliers à destination des jeunes diplômés,
- création d'un poste de négociateur en entreprise,
- création d'un « club filles » afin de pallier le faible nombre de filles suivies par la mission locale,
- simulation d'entretiens,
- chantier éducatif, action d'accès aux droits,
- accès au permis de conduire,
- action de validation de projet professionnel,
- « carnets de voyage » et « ambassadeurs de l'emploi », deux actions de mobilisation collective pour rapprocher acteurs économiques et institutionnels,
- échange franco-allemand afin de favoriser la découverte de l'environnement social et économique,
- aide à l'hébergement afin d'entamer une recherche d'emploi,
- repérage de la non maîtrise des savoirs de base avec un réseau d'organismes de formation,
- ateliers de recherche d'emploi, de contrats en alternance,
- ateliers permettant de travailler sur les représentations et l'image de soi,
- renforcement de l'offre d'accompagnement emploi : parrainage, club de chercheurs d'emploi, etc.,
- café emploi,
- actions sur le comportement, le contrôle de soi, sur la concentration, la prise de conscience des valeurs, de prévention des conduites addictives,
- renforcement des moyens financiers au service de la formation,
- ouverture prioritaire de toutes les actions spécifiques de la mission locale, aux jeunes des quartiers en cucs,
- visites d'entreprises,
- élaboration d'un parcours modulaire pour les jeunes de ZUS et ZRR permettant le travail sur l'image, la confiance, l'expression, la connaissance de l'entreprise, la confrontation au monde de l'entreprise et au final un job dating pour les publics ayant suivi le parcours.

La mission locale a-t-elle mis en place des actions spécifiques de mise en relation avec les entreprises pour les jeunes des quartiers prioritaires ?

- Oui en totalité : 18 %
- Oui en partie : 61 %
- Non : 21 %

Exemples d'actions :

- rencontres avec des entreprises de type « bus du recrutement »,
- travail autour de la charte d'insertion de l'ANRU,
- atelier de recherche d'emploi en partenariat avec deux clubs de prévention implantés dans trois ZUS,
- forums, journées de recrutement, parrainage
- organisation de rencontres entre les jeunes et les entreprises signataires de l'engagement national pour les jeunes des quartiers et entreprises partenaires de la mission locale,
- proposition des offres ciblées générées par la rénovation urbaine aux jeunes issus des quartiers sensibles ; travail préparatoire mené avec Pôle emploi, la maison du département, et la mission locale,
- opération « 1000 bâtisseurs » visant à favoriser l'insertion sociale et professionnelle dans le BTP de jeunes en recherche d'emploi prioritairement issus des quartiers ZUS,
- opération « ambassadeurs de l'emploi », action de prospection, d'animation et de prospection du territoire associant les jeunes dans le cadre d'une démarche de marketing territorial, convention de partenariat avec la RATP et action spécifique de recrutement de jeunes femmes issues des ZUS pour accéder au métier de chauffeur de bus,
- opération jobs dating, exclusivement réservée aux jeunes du quartier en ZUS,
- visite d'entreprises, de CFA (pour les contrats en alternance), sessions de recrutement,
- travail avec le club Face et le PLIE sur la gestion de la clause d'insertion.

Sur le territoire du cucs, la mise en œuvre du volet insertion a-t-elle été confiée à la mission locale ?

- Oui : 12 %
- Non : 88 %
- 8 non réponses

Les missions locales qui ont répondu au questionnaire ne connaissent pas (très majoritairement) ou très mal (Pôle emploi est cité deux fois, la maison de l'emploi une fois) le porteur du volet insertion du cucs.

La mission locale a-t-elle été financée par le cucs pour mettre en œuvre des actions sur son territoire ?

- Oui : 72 %
- Non : 28 %

Types d'actions financées et mises en œuvre

- Parrainage : 19 %
- Mobilisation de contrats aidés ou d'apprentissage : 12 %
- Lutte contre les discriminations à l'embauche : 14 %
- Modalités particulières d'accompagnement des jeunes : 36 %
- Sensibilisation à la culture d'entreprise : 10 %
- Action emploi formation (recrutement en nombre) : 16 %
- Repérage et accueil de jeunes très éloignés de toutes les institutions : 14 %
- Levée des freins à l'emploi : 36 %
- Action ciblée sur les zones franches urbaines : 12 %
- Autre : 16 %

Exemples d'autres actions :

- mobilité, aide au permis de conduire (plusieurs fois cité)
- espace informatique,
- cofinancement action santé,
- action de mobilisation des jeunes mineurs, sans accroche avec les institutions, pour répondre à la problématique du décrochage,
- cofinancement du comité local pour le logement des jeunes,
- mobilisation des publics à travers l'animation d'un lieu ressources sur les métiers de l'environnement,
- action liée à la prise en compte des problèmes spécifiques liés à la parentalité et l'insertion de jeunes mères célibataires ou isolées,
- action de mobilité sur les métiers de la saisonnalité.

Les points forts du cucs (plutôt d'accord)

- Le cucs facilite l'intervention de la ML dans les quartiers prioritaires : 69 % (8 NR)
- Le cucs permet d'adapter quantitativement l'offre de service de la mission locale aux difficultés et besoins des habitants : 48 % (8 NR)
- Le cucs permet d'adapter qualitativement l'offre de service de la mission locale aux difficultés et besoins des habitants : 66 % (8 NR)
- Le cucs permet de construire et mettre en œuvre des actions spécifiques répondant aux besoins des habitants des quartiers prioritaires : 80 % (9 NR)
- Le cucs permet de mettre en place un plan d'action concerté avec les acteurs de l'emploi pour favoriser l'accès à l'emploi des habitants des quartiers prioritaires : 59 % (9 NR)
- Le cucs permet une meilleure mobilisation des crédits et dispositifs de droit commun au bénéfice des habitants des ZUS : 61 % (14 NR)
- Le cucs contribue financièrement au soutien du tissu associatif local : 88 % (13 NR)
- Les actions financées par le cucs permettent d'agir sur la mobilisation des employeurs pour favoriser le recrutement des jeunes des quartiers prioritaires : 26 % (15 NR)
- Les actions financées par le cucs facilitent l'accès à la formation des jeunes habitant les quartiers prioritaires : 32 % (14 NR)
- Le financement apporté par le cucs permet de tester de nouvelles méthodes ou de nouvelles approches, il facilite l'expérimentation et l'innovation : 62 % (13 NR)

- Le cucs facilite le repérage et la captation des publics les plus éloignés de l'emploi : 58 % (13 NR)
- Le cucs permet l'émergence de fonctions manquantes en matière d'emploi : 27 % (17 NR)
- Le cucs permet de tisser des liens entre l'orientation des jeunes et les mesures de la dynamique Espoir banlieues (E2C, engagement national, contrat d'autonomie, etc.) : 17 % (19 NR)

Les 4 principaux points forts du cucs :

- Le cucs permet de construire et mettre en œuvre des actions spécifiques répondant aux besoins des habitants des quartiers prioritaires (pour 36 % des répondants)
- Le financement apporté par le cucs permet de tester de nouvelles méthodes ou de nouvelles approches, il facilite l'expérimentation et l'innovation (pour 30 % des répondants)
- Le cucs permet d'adapter qualitativement l'offre de service de la mission locale aux difficultés et besoins des habitants (pour 27 % des répondants)
- Le cucs contribue financièrement au soutien du tissu associatif local (pour 27 % des répondants)

Les points faibles du cucs (plutôt d'accord)

- Le diagnostic du territoire est souvent incomplet, peu objectivé et sans analyse réelle du besoin des personnes concernant l'accès à l'emploi : 59 % (12 NR)
- La stratégie emploi-insertion-développement économique est peu claire et s'apparente plutôt à une juxtaposition d'acteurs et d'actions qu' à une réelle stratégie : 77 % (13 NR)
- Les objectifs et critères des cucs sont imprécis et les processus de programmation relèvent de l'intuition : 40 % (15 NR)
- Les actions programmées dans les cucs sont très marquées par l'approche « sociale » en direction des publics en difficulté d'insertion et peu articulées avec les actions de médiation à l'emploi et de relation directe avec les entreprises : 62 % (12 NR)
- Le développement économique est mal intégré dans les interventions inscrites dans les cucs, l'articulation entre ZFU et cucs reste faible : 70 % (16 NR)
- L'approche par territoire reste difficile pour les acteurs de l'emploi et de l'insertion et entrave par conséquent l'adaptation des politiques et dispositifs de droit commun aux spécificités des quartiers politique de la ville : 51 % (14 NR)
- Les outils de pilotage sous forme d'indicateurs de suivi relatifs à la situation de l'emploi en ZUS et relatifs aux bénéficiaires ZUS de la politique de l'emploi fait défaut : 75 % (17 NR)
- Le cucs n'a pas d'effet d'entraînement sur la mobilisation du FSE et du volet urbain du Feder : 80 % (24 NR)
- Le volume des crédits additionnels du FSE affectés sur les quartiers prioritaires n'est pas mesurable : 73 % (24 NR)
- L'effet levier des crédits spécifiques ville sur les crédits de droit commun n'est pas mesurable : 66 % (23 NR)
- Les coopérations mission locale-cucs sont encore très limitées : 40 % (11 NR)

Les 3 principaux points faibles du cucs :

- 69 non réponses sur 73, soit 95 % des répondants.

Les propositions d'actions

Les propositions suivantes ressortent :

- Réaliser un diagnostic réellement partagé, permettant d'appréhender précisément la situation des habitants des quartiers sensibles, les besoins et les ressources mobilisables sur ces quartiers ;
- La construction d'un véritable plan d'action (et non la juxtaposition d'actions) ; éviter la concurrence entre mesures ou dispositifs ;
- Renforcer l'articulation entre champ de l'emploi et développement économique du territoire ; affirmer (plus fortement qu'aujourd'hui) le volet insertion, emploi, développement économique des cucs ;
- Clarifier l'apport de chacun des acteurs au plan d'action et travailler réellement en partenariat, cucs, mission locale, pôle emploi, plie, etc. ; Mobiliser les ressources de chaque partenaire au service des habitants des quartiers sensibles ; positionner plus fortement les missions locales dans les instances des cucs et pas uniquement comme « porteur d'actions » ;
- Renforcer les moyens des missions locales (par rapport aux autres missions locales) qui couvrent des territoires en zus et accompagnent en conséquence un nombre important de jeunes issus de ces quartiers ;
- Inscrire l'accès au droit commun dans toutes les actions financées par le cucs ; financer en priorité dans le cadre du cucs des projets présentés en partenariat après s'être assuré que celui-ci est effectif ;
- Assurer un vrai pilotage et une vraie coordination des politiques locales ;
- Le cucs doit être un facilitateur d'expérimentations.

L'enquête réalisée auprès des PLIE (intégrés ou non à une MDE)

Les résultats portent sur les réponses de 33 PLIE, intégrés ou non à une MDE.

La coopération cucs / PLIE

Plus de la moitié des PLIE ont participé au diagnostic préalable aux cucs ainsi qu'à la définition de la stratégie emploi insertion du cucs. Plus d'un tiers des PLIE n'ont contribué ni au diagnostic ni à la stratégie emploi insertion du cucs. Comme pour les missions locales et les MDE, la majorité des PLIE n'ont pas été associés à la définition de la stratégie développement économique des quartiers, mais d'un tiers l'ont été.

La grande majorité des PLIE (21 sur 29 répondants) sont associés aux organes de pilotage des cucs. La quasi totalité des PLIE (28 sur 31) associent les représentants de la politique de la ville à leurs travaux. Les collaborations cucs / PLIE semblent plus fortes que celles des cucs et des MDE.

Les deux tiers des PLIE signalent que les opérateurs du PLIE et du cucs sont les mêmes. Pour autant, 15 PLIE sur 21 n'ont pas d'appel à projets commun avec le cucs, et seuls 6 territoires sur 21 ont développé un appel à projets commun.

Seuls 6 PLIE sur 29 mobilisent la mesure FSE 332 ciblée sur les ZUS.

Les points forts et points faibles des cucs pour les PLIE

Comme les MDE, les PLIE reconnaissent de façon quasi unanime que le cucs permet de mettre en œuvre des actions spécifiques pour les habitants des quartiers. Ils apprécient également la capacité du cucs à mobiliser les crédits et dispositifs de droit commun au service des habitants des quartiers et à faciliter l'expérimentation et l'innovation.

Contrairement aux MDE, ils sont nombreux à considérer que le cucs contribue au soutien financier des associations locales.

L'effet de substitution a été également mentionné comme un point fort : maintien de l'accompagnement renforcé du PLIE dans les quartiers grâce au financement du cucs…

Le principal point faible relevé est la faiblesse du volet développement économique et celle du plan stratégique, plutôt assimilable à un catalogue d'actions, avec des indicateurs insuffisamment fins.

D'autres points faibles sont également mentionnés : le financement par le cucs d'actions relevant du droit commun (lutte contre l'illettrisme) et plus généralement la difficulté à mobiliser le droit commun tant pour le PLIE que pour le cucs ; un ciblage par quartier trop sectorisé ; le peu de place pour l'expérimentation.

Les propositions des PLIE

Elles concernent très fortement le renforcement de l'articulation entre PLIE et cucs : délégation du volet emploi insertion du cucs au PLIE, ou stratégie partagée entre cucs et PLIE, ainsi que la mise en place d'un appel à projets commun. Le partage du diagnostic est également évoqué.

D'autres propositions visent à travailler sur les périmètres d'intervention afin d'élargir celui du cucs.

Il est suggéré de mutualiser les mesures 312 et 332 du FSE en s'appuyant sur le PLIE en tant qu'organisme intermédiaire.

Une proposition est faite pour sérier deux types d'intervention différentes : des crédits affectés dans la durée à la politique locale emploi et des crédits exceptionnels affectés à l'expérimentation.

Enfin, des propositions d'actions concrètes sont émises, qui recoupent celles des MDE : la mise en œuvre de la clause d'insertion, le financement d'actions de formation linguistique ou encore le renforcement d'antennes ou d'espaces ressources dans les quartiers prioritaires.

Résultats de l'enquête réalisée auprès des directrices et directeurs de PLIE

Résultats pour 33 PLIE (intégrés ou non à une MDE) concernés par un cucs

Avez-vous contribué au diagnostic du territoire préalable à l'élaboration du cucs ? (NR 2,6%)

17 Oui (51,5%)
14 Non (42,5%)

Avez-vous contribué à la définition de la stratégie insertion pour les quartiers prioritaires ? (NR 2,6%)

19 Oui (58%)
12 Non (36%)

Avez-vous contribué à la définition de la stratégie emploi pour les quartiers prioritaires ? (NR 3,9%)

19 Oui (58%)
11 Non (33%)

Avez vous contribué à la définition de la stratégie de développement économique pour les quartiers prioritaires ? (NR 2,6%)

12 Oui (36%)
19 Non (58%)

Le PLIE (intégré ou non dans une MDE) participe-t-il aux organes de pilotage du cucs ? (NR 4,12%)

21 Oui (64%)
8 Non (24%)

Des représentants de la politique de la ville sont-ils associés aux travaux du PLIE et/ou de la MDE ? (NR 2,6%)

28 Oui (85%)
3 Non (9%)

Les porteurs des projets bénéficiaires du PLIE et du volet emploi/insertion du cucs sont-ils majoritairement les mêmes ? (NR 1,3%)

21 Oui (64%)
11 Non (33%)

Si oui, existe-t-il des appels à projets conjoints PLIE-cucs ? (calendriers, instruction des dossiers et analyse des propositions conjointes) (NR 0)

6 Oui (29%)
15 Non (71%)

Mobilisez-vous du FSE au titre de l'axe 3 sous mesure 332 du PO 2007-2013, qui vise les actions en faveur des habitants des ZUS ? (NR 4,12%)

6 Oui (18%)
23 Non (70%)

Est-ce que le PLIE pratique un accompagnement des opérateurs-bénéficiaires sur la gestion du FSE ? (NR 2,6%)

30 Oui (90%)
1 Non (3%)

Si oui, avec le réseau Alliance Villes Emploi ? (NR 3,10 %)

16 Oui (53 %)
11 Non (37 %)

Est-ce que le cucs pratique un accompagnement des porteurs de projets ? (NR 7,21 %)

22 Oui (66 %)
4 Non (12 %)

Si oui,

16 pour les porteurs de projets cucs
5 pour les porteurs de projets PLIE

L'animation du volet emploi, insertion et développement économique du cucs a-t-il été délégué au PLIE ? (NR 2,6 %)

11 Oui (33 %)
20 Non (61 %)

La coopération entre le PLIE (intégré ou non dans une MDE) et le cucs a-t-elle favorisé l'orientation vers le PLIE de personnes issues des quartiers couverts par le cucs ? (NR 2,6 %)

21 Oui (64 %)
10 Non (30 %)

La coopération entre le PLIE (intégré ou non dans une MDE) et le cucs a-t-elle permis l'amélioration de l'articulation entre les dispositifs ZFU et cucs ? (NR 3,9 %)

5 Oui (15 %)
10 Non (30 %)
15 Pas de ZFU sur le territoire (45 %)

La coopération entre PLIE et cucs a-t-elle favorisée le développement de l'intervention économique sur les zones cucs ? (NR 5,15 %)

11 Oui (33 %)
17 Non (52 %)

Le PLIE (intégré ou non dans une MDE) a-t-il mis en place des actions spécifiques de mise en relation des participants des quartiers prioritaires avec les entreprises ? (NR 1)

24 Oui (73 %)
8 Non (24 %)

Les initiatives prises (16 initiatives présentées) :

- Mise en œuvre et animation de la clause d'insertion dans les marchés publics
- Prospection entreprises, en lien avec Pole emploi, pour les personnes accompagnées et mise en relation,
- Rapprochement et contacts avec les employeurs (jobdating, visites d'entreprises, petits dej' rencontres employeurs,
- Rapprochement IAE-entreprises
- Actions de parrainage
- Opération de lutte contre la discrimination à l'embauche (coaching, travail sur la confiance en soi)

Le PLIE (intégré ou non dans une MDE) a-t-il contribué à mettre en œuvre des actions adaptées aux besoins des publics du territoire du cucs ? (NR 1)

29 Oui (88 %) : exclusivement pour 5 d'entre eux, majoritairement pour 24
3 Non (9 %)

Pour les 24 PLIE ayant mis en œuvre des actions spécifiques de mise en relation, ces actions sont :

	Oui	Non
Parrainage	8	4
Mobilisation de contrats aidés ou d'apprentissage	9	4
Lutte contre les discriminations à l'embauche	13	3
Modalités particulières d'accompagnement	16	2
Sensibilisation à la culture d'entreprise	11	4
Action emploi formation (recrutement en nombre)	11	3
Mobilisation d'entreprises	16	1
Levée des freins à l'emploi	17	0
Action ciblée sur les zones franches	4	6
Développement de l'IAE	16	2
Action ciblée pour l'emploi des femmes	11	1
Mobilité vers les zones d'emploi	7	4
Accompagnement à la création d'activité	9	5
Validation des acquis d'expérience (VAE)	1	22
Autre	12	2

Les autres types d'action mis en œuvre :

- Clause d'insertion dans les marchés publics (5 fois) ;
- Création d'une antenne insertion et développement économique dans des quartiers cucs, service emploi (2 fois) ;
- Mobilisation de personnes habitant la ZUS sur des emplois en œuvre ;
- chantier école EDF GDF

Les points forts du cucs

Compte tenu de votre expérience, quels sont les points forts du cucs ?

	Plutôt d'accord	Plutôt pas d'accord	Ne sait pas
Le cucs facilite l'intervention du PLIE dans les quartiers prioritaires	21	8	2
Le cucs permet de construire et mettre en œuvre des actions spécifiques répondant aux besoins des habitants des quartiers prioritaires	30	1	0
Le cucs permet de mettre en place un plan d'action concerté avec les acteurs de l'emploi pour favoriser l'accès à l'emploi des habitants des quartiers prioritaires	18	11	2
Le cucs permet une meilleure mobilisation des crédits et dispositifs de droit commun au bénéfice des habitants des quartiers prioritaires	22	6	2
Le cucs contribue financièrement au soutien du tissu associatif ancré localement ;	27	2	2
Les actions financées par le cucs permettent d'agir sur la mobilisation des employeurs pour favoriser le recrutement d'habitants des quartiers prioritaires	10	17	2
Les actions financées par le cucs facilitent l'accès à la formation d'habitants des quartiers prioritaires	17	12	2
Le financement apporté par le cucs permet de tester de nouvelles méthodes ou de nouvelles approches, il facilite l'expérimentation et l'innovation	20	7	4
Le cucs facilite le repérage et la captation des publics les plus éloignés de l'emploi	20	7	4
Le cucs permet l'émergence de fonctions manquantes en matière d'emploi	16	9	6

Autre point fort :

- L'articulation entre une approche économique et emploi d'une part et une approche d'actions urbaines de proximité, plus sociale
- La définition d'une stratégie globale pour les publics très éloignés de l'emploi, qui sont ainsi pris en compte
- Une gouvernance qui mobilise
- Un soutien financier
- Le portage du cucs et du PLIE par le même GIP
- Maintien de l'offre de service du PLIE malgré la baisse de ses financements, grâce au cofinancement des conseillers référents par le cucs.

Les trois principaux points forts du cucs selon vous ?

- Le cucs permet de construire et mettre en œuvre des actions spécifiques répondant aux besoins des habitants des quartiers prioritaires (Choisi par 11 répondants sur 33)
- Le cucs contribue financièrement au soutien du tissu associatif ancré localement (choisi par 10 répondants sur 33)
- Le financement apporté par le cucs permet de tester de nouvelles méthodes ou de nouvelles approches, il facilite l'expérimentation et l'innovation (choisi par 8 répondants sur 33)

Les points faibles du cucs pour les 33 PLIE

Compte tenu de votre expérience, quels sont les points faibles du cucs ?

	Plutôt d'accord	Plutôt pas d'accord	Ne sait pas
Le diagnostic du territoire est souvent incomplet, peu objectivé et sans analyse réelle du besoin des personnes concernant l'accès à l'emploi	12	10	9
La stratégie emploi-insertion-développement économique est peu claire et s'apparente plutôt à « une juxtaposition d'acteurs et d'actions » qu' à une réelle stratégie	19	9	3
Les objectifs et critères des cucs sont imprécis et les processus de programmation relèvent de l'intuition	8	18	4
Les actions programmées dans les cucs sont très marquées par l'approche « sociale » en direction des publics en difficulté d'insertion et peu articulées avec les actions de médiation à l'emploi et de relation directe avec les entreprises	15	14	1
Le développement économique est mal intégré dans les interventions inscrites dans les cucs.	25	3	3
L'articulation entre ZFU et cucs reste faible	7	3	16
L'approche par territoire reste difficile pour les acteurs de l'emploi et de l'insertion et entrave par conséquent l'adaptation des politiques et dispositifs de droit commun aux spécificités des quartiers politique de la ville	13	15	3
Les outils de pilotage sous forme d'indicateurs de suivi relatifs à la situation de l'emploi en ZUS et relatifs aux bénéficiaires ZUS de la politique de l'emploi fait défaut	18	7	6
Le cucs n'a pas d'effet d'entraînement sur la mobilisation du FSE et du volet urbain du Feder	16	7	8
Le volume des crédits additionnels du FSE affectés sur les quartiers prioritaires n'est pas mesurable	12	10	9
L'effet levier des crédits spécifiques ville sur les crédits de droit commun n'est pas mesurable	13	10	8
Les coopérations PLIE-cucs sont encore très limitées	**16**	**16**	**0**

Autres points faibles :

- Des actions financées par le cucs qui sont ou devraient être financées par le droit commun (exemple : la création d'entreprises, les actions alphabétisation – illettrisme…)
- Des difficultés de mobilisation du droit commun que ce soit par le cucs ou par le PLIE
- Cloisonnement trop fort entre le volet emploi (PLIE) et les autres volets du cucs.
- Le cucs devrait être le cadre de l'ensemble des politiques contractuelles de l'État territoriales.
- Des reconductions d'actions d'année en année faute de marges de manœuvre suffisantes. Donc pas de place pour l'expérimentation
- Le ciblage par quartier est trop sectorisé
- Il n'y a pas d'indicateurs suffisamment fins sur les quartiers

Les trois principaux points faibles du cucs :

- Le développement économique est mal intégré dans les interventions inscrites dans les cucs. (choisi 13 fois)
- La stratégie emploi-insertion-développement économique est peu claire et s'apparente plutôt à « une juxtaposition d'acteurs et d'actions » qu' à une réelle stratégie (choisi 9 fois)
- Le diagnostic du territoire est souvent incomplet, peu objectivé et sans analyse réelle du besoin des personnes concernant l'accès à l'emploi (choisi 5 fois)

Les propositions d'actions des 33 PLIE

Des propositions très nombreuses concernent une meilleure articulation entre PLIE et cucs :

- Déléguer le volet emploi du cucs au PLIE (5 propositions)
- Associer le PLIE à la programmation des actions pour l'appui à la sélection des opérateurs connus par ailleurs
- Utiliser une approche matricielle pour croiser les objectifs des PLIE et des MDE avec ceux des cucs
- Le cucs, contrat cadre qui regroupe les dispositifs contractuels de l'État
- Définition d'une stratégie partagée cucs, PLIE, MDE
- Créer une instance technique de concertation sur l'animation territoriale emploi
- Un appel à projets commun PLIE cucs sur le volet emploi

Des propositions visant à associer plus fortement le PLIE pour le diagnostic et l'observation

- Partager le diagnostic avec les différents observatoires du territoire
- Élaborer un diagnostic emploi pertinent avec des indicateurs adaptés
- Élaborer un observatoire plus spécifique des populations, de l'action économique des emplois dans les quartiers prioritaires, en complémentarité avec l'observatoire de la MDE
- Mobiliser les financements cucs sur l'analyse des parcours et en tirer les actions qui pourraient être réalisées
- Mieux prendre en compte le développement économique dans la prochaine programmation (4 propositions)

Des propositions d'actions

Clause d'insertion à mettre en œuvre, actions mobilité, tutorats, parrainages, Alpha et FLE, mobilisation d'employeurs, financements par le cucs d'actions proposées par le PLIE, prospection de zones d'activité

Des propositions concernant les périmètres d'intervention

- Le périmètre d'intervention se situe à l'échelle de l'agglomération
- Limiter les superpositions de périmètres

Le FSE

- Mutualisation des financements FSE 312 et 332 sur l'OI PLIE et mutualisation des crédits emploi politique de la ville sur le PLIE
- Des crédits qui participent au fonctionnement de la politique emploi locale dans la durée et des crédits pour des actions expérimentales et / ou exceptionnelles

Propositions concernant le premier accueil, l'ancrage local et la proximité

- Installation d'espaces ressources emploi dans les quartiers
- Renforcer les moyens des antennes dans les quartiers
- Former les acteurs de proximité au premier accueil et les sensibiliser sur les acteurs compétents en matière d'emploi

L'enquête réalisée auprès des maisons de l'emploi (sans PLIE)

Il convient d'être prudent sur les résultats du questionnaire dans la mesure où ils portent sur les réponses de dix maisons de l'emploi seulement. Ces résultats confortent cependant les constats faits dans le groupe de travail.

La coopération cucs / MDE

Environ la moitié desdix MDE ont contribué au diagnostic du territoire préalable à l'élaboration du cucs et à la définition de la stratégie emploi insertion du territoire. Remarque : certaines MDE se sont constituées après la définition du cucs et n'ont donc pas pu être associées à son élaboration.

Une seule MDE a été associée à la définition de la stratégie de développement économique pour les quartiers politique de la ville (sachant que la plupart des cucs n'ont pas construit de stratégie de développement économique).

Les représentants de la politique de la ville sont, en majorité, associés aux travaux de la MDE mais cela n'est pas systématique (2 parmi les 10 MDE ne les associent pas). La majorité des MDE (6 sur 9) ne participent pas aux organes de pilotage des cucs.

Le plan stratégique de la MDE ne cible pas toujours les habitants des quartiers de la politique de la ville. Quand c'est le cas, les actions concernent principalement l'axe 2 (accès et retour à l'emploi), axe qui n'est pas repris dans le nouveau cahier des charges des maisons de l'emploi. Le volet emploi insertion du cucs a été confié à la MDE dans deux territoires (sur 9 répondants). Une seule MDE mobilise la sous mesure FSE 332 (en faveur des ZUS).

Les points forts et points faibles des cucs pour les MDE

Le cucs permet de mettre en œuvre des actions spécifiques pour les habitants. Il facilite le repérage et la captation des personnes les plus éloignées de l'emploi. En revanche, les MDE ne reconnaissent pas au cucs sa fonction de soutien financier du tissu associatif local.
Pour les MDE, les points faibles des cucs sont qu'ils intègrent mal le développement économique dans leurs interventions, que l'approche sociale est très marquée, avec peu d'actions de médiation vers l'emploi et trop peu de relations avec les employeurs.

Les propositions des MDE (sans PLIE)

Elles sont en conformité avec le regard qu'elles portent sur les cucs. Pour la plupart d'entre elles, le partenariat cucs/ MDE doit être renforcé, soit en déléguant l'animation du volet emploi insertion à la MDE, soit en finançant des antennes MDE dans les quartiers prioritaires.
Elles suggèrent également la mise en place d'actions : des formations relatives à la levée des freins à l'emploi, notamment la formation linguistique à visée professionnelle, la mise en place de la clause d'insertion et d'actions de parrainage pour les habitants des quartiers.
Plusieurs MDE proposent une meilleure évaluation des besoins et des actions d'une part, et sur l'effet sur les actions de droit commun d'autre part. Le financement d'une fonction recherche / développement / innovation est également proposé.

Résultats pour les dix maisons de l'emploi (MDE) seules (sans PLIE) concernées par un cucs

Les relations MDE et cucs

Avez vous contribué au diagnostic du territoire préalable à l'élaboration du cucs ? (NR 2)

4 Oui
4 Non

Avez vous contribué à la définition de la stratégie insertion pour les quartiers prioritaires ? (NR 1)

4 Oui
5 Non

Avez vous contribué à la définition de la stratégie emploi pour les quartiers prioritaires ? (NR 1)

4 Oui
5 Non

Avez vous contribué à la définition de la stratégie de développement économique pour les quartiers prioritaires ? (NR 1)

1 Oui
8 Non

La MDE participe-t-elle aux organes de pilotage du cucs ? (NR 1)

3 Oui
6 Non

Des représentants de la politique de la ville sont-ils associés aux travaux de la MDE ? (NR 2)

6 Oui
2 Non

Le plan d'action stratégique de la MDE cible-t-il les habitants ou les acteurs des quartiers politique de la ville ? (NR 1)

6 Oui
3 Non

Si oui, sur quel axe ? (Plusieurs réponses possibles)

4 Observation, anticipation et adaptation du territoire
6 Accès et Retour à l'emploi
3 Développement de l'emploi et création d'entreprise

L'animation du volet emploi, insertion et développement économique du cucs a-t-il été délégué à la MDE ? (NR 1)

2 Oui
7 Non

Mobilisez-vous du FSE au titre de l'axe 3 sous mesure 332 du PO 2007-2013 qui vise les actions en faveur des habitants des ZUS ? (NR 1)

1 Oui
8 Non

Résultats pour les 10 MDE seules (sans PLIE) concernées par un cucs

Les points forts du cucs

	Plutôt d'accord	Plutôt pas d'accord	Ne sait pas
Le cucs facilite l'intervention du PLIE dans les quartiers prioritaires	2	1	1
Le cucs permet de construire et mettre en œuvre des actions spécifiques répondant aux besoins des habitants des quartiers prioritaires	7	0	0
Le cucs permet de mettre en place un plan d'action concerté avec les acteurs de l'emploi pour favoriser l'accès à l'emploi des habitants de quartiers prioritaires	5	2	2
Le cucs permet une meilleure mobilisation des crédits et dispositifs de droit commun au bénéfice des habitants des quartiers prioritaires	6	1	0
Le cucs contribue financièrement au soutien du tissu associatif ancré localement	0	5	2
Les actions financées par le cucs permettent d'agir sur la mobilisation des employeurs pour favoriser le recrutement d'habitants des quartiers prioritaires	3	3	1
Les actions financées par le cucs facilitent l'accès à la formation d'habitants des quartiers prioritaires	4	2	1
Le financement apporté par le cucs permet de tester de nouvelles méthodes ou de nouvelles approches, il facilite l'expérimentation et l'innovation	3	2	2
Le cucs facilite le repérage et la captation des publics les plus éloignés de l'emploi	5	0	2
Le cucs permet l'émergence de fonctions manquantes en matière d'emploi	3	3	1

Autre point fort :

- Le cucs permet une meilleure connaissance des acteurs des acteurs du développement social, de l'emploi et des services déconcentrés de l'État et la fédération de ceux-ci
- Il permet d'améliorer l'accès à l'information des publics dans les quartiers

Les deux principaux points forts du cucs :

- Le cucs permet de construire et mettre en œuvre des actions spécifiques répondant aux besoins des habitants des quartiers prioritaires (choisi par quatre MDE sur dix)
- Le cucs facilite le repérage et la captation des publics les plus éloignés de l'emploi (choisi par trois MDE sur dix)

Les points faibles du cucs

	Plutôt d'accord	Plutôt pas d'accord	Ne sait pas
Le diagnostic du territoire est souvent incomplet, peu objectivé et sans analyse réelle du besoin des personnes concernant l'accès à l'emploi	2	3	2
La stratégie emploi-insertion-développement économique est peu claire et s'apparente plutôt à « une juxtaposition d'acteurs et d'actions » qu' à une réelle stratégie	2	2	3
Les objectifs et critères des cucs sont imprécis et les processus de programmation relèvent de l'intuition	2	2	3
Les actions programmées dans les cucs sont très marquées par l'approche « sociale » en direction des publics en difficulté d'insertion et peu articulées avec les actions de médiation à l'emploi et de relation directe avec les entreprises	5	2	2
Le développement économique est mal intégré dans les interventions inscrites dans les cucs.	5	0	2
L'articulation entre ZFU et cucs reste faible	1	1	5
L'approche par territoire reste difficile pour les acteurs de l'emploi et de l'insertion et entrave par conséquent l'adaptation des politiques et dispositifs de droit commun aux spécificités des quartiers politique de la ville	1	2	3
Les outils de pilotage sous forme d'indicateurs de suivi relatifs à la situation de l'emploi en ZUS et relatifs aux bénéficiaires ZUS de la politique de l'emploi fait défaut	0	4	3
Le cucs n'a pas d'effet d'entraînement sur la mobilisation du FSE et du volet urbain du Feder	4	0	3
Le volume des crédits additionnels du FSE affectés sur les quartiers prioritaires n'est pas mesurable	1	0	6
L'effet levier des crédits spécifiques ville sur les crédits de droit commun n'est pas mesurable	2	2	3
Les coopérations PLIE-cucs sont encore très limitées	1	1	2

Les trois principaux points faibles du cucs

Non exploitable : dispersion trop forte de trop peu de votes (entre 1 et 2 partout).

Les propositions d'actions

Des propositions relatives au partenariat

- Déléguer à la MDE le volet emploi, insertion, développement économique
- Convention pluriannuelle avec les porteurs de projets pour mettre en place les actions sur le long terme
- Financement par le cucs d'antennes de la MDE dans les ZUS

Des propositions relatives à la levée de freins à l'emploi

- Formation linguistique à visée professionnelle
- Formation au premier secours

Des propositions visant le placement à l'emploi ou le rapprochement avec le monde de l'entreprise :

- Clause d'insertion
- Parrainages

Des propositions en matière d'évaluation :

- Mesurer l'effet levier sur les actions de droit commun
- Mettre en place une fonction recherche permettant l'émergence d'actions innovantes : favoriser les échanges, analyses de pratiques, avec un retour des financeurs sur les actions réalisées

2. Fiches techniques

Les délégués du préfet dans les quartiers prioritaires de la politique de la ville

Dans le cadre de la mise en œuvre de la dynamique Espoir banlieues, un nouveau statut d'agents référents dans les quartiers de la politique de la ville a été créé en 2008 : les délégués du préfet. L'objectif était de créer 350 postes de délégués des préfets, dans 350 quartiers de 85 départements (métropole et outre-mer), identifiés par le comité interministériel des villes. Recrutés à temps plein pour une durée de trois ans avec une lettre de mission, ils ont pour fonction de renforcer la présence de l'État dans les quartiers les plus prioritaires, en vue de faire remonter les dysfonctionnements et les réussites, et d'être les interlocuteurs de proximité de l'ensemble des intervenants locaux présents sur le terrain.

Le délégué du préfet dans les quartiers est donc chargé de la coordination de l'action des services de l'État dans le quartier. Il assure la présence de l'État dans sa mission interministérielle. Il est l'interlocuteur quotidien des acteurs et partenaires locaux des contrats urbains de cohésion sociale (élus, techniciens des collectivités, équipes de projet, bailleurs, acteurs associatifs…). Il est rattaché à un membre du corps préfectoral : préfet, préfet délégué à l'égalité des chances, sous-préfet à la politique de la ville, sous préfet d'arrondissement.

Au 1er septembre 2010, environ 300 délégués du préfet sont en poste en métropole et dans les DOM. Un peu plus de la moitié sont affectés dans les quatre régions comportant les plus grandes agglomérations et les plus fortes concentrations de quartiers en difficulté (Nord-Pas-de-Calais, Île-de-France, Rhône-Alpes et Provence-Alpes-Côte d'Azur). Les trois quarts sont originaires de la fonction publique d'État (ministères variés). Ces nouveaux agents ont pu bénéficier, dès 2009, de sessions de formation régionales ou interrégionales (14 sessions de 15 à 25 stagiaires) mises en oeuvre par le SGCIV en lien avec le ministère de l'Intérieur. Cet important effort de formation et d'information a été poursuivi en 2010.

Après une première année d'implantation sur le terrain un peu laborieuse du fait des difficultés administratives et financières inhérentes à la création d'un nouveau dispositif, et des réticences de certains acteurs locaux, ils sont désormais, dans la majorité des cas, reconnus comme des interlocuteurs utiles, voire incontournables.

Les missions qui leur sont confiées réellement et leurs conditions de prise de poste varient d'un territoire à l'autre en fonction des spécificités des territoires, des choix des préfets, et des profils personnels et professionnels des délégués du préfet.

Néanmoins, leur plus value sur le terrain semble déjà se faire ressentir à plusieurs niveaux :

- leur connaissance très fine des projets et des problèmes permet aux services des préfectures d'intervenir de manière plus opportune, notamment dans les comités de pilotage des cucs ;
- leur neutralité d'État leur confère un rôle de médiateur entre les différents acteurs ;
- leur légitimité à réunir les acteurs favorise une expertise collective ;
- la déclinaison au niveau local des dispositifs conçus au niveau national se réalise dans des conditions plus efficaces.

Ainsi, le retour de l'État dans les quartiers de manière moins administrative mais plus humaine semble généralement apprécié et attendu.

Les maisons de l'emploi

La volonté d'ancrer le service public de l'emploi dans les territoires

Les maisons de l'emploi ont été créées par la loi de programmation pour la cohésion sociale du 18 janvier 2005 et ont été réaffirmées par la loi du 13 février 2008 relative à la réforme de l'organisation du service public de l'emploi. L'arrêté du 21 décembre 2009 fixe le nouveau cahier des charges des maisons de l'emploi. Leur mise en place correspond à une nouvelle étape de la déclinaison du service public de l'emploi au niveau local. En permettant l'association des collectivités territoriales à la mise en œuvre des politiques de l'emploi au niveau local, les maisons de l'emploi s'inscrivent pleinement dans la volonté d'ancrer le service public de l'emploi dans les territoires.

Les missions des maisons de l'emploi sont précisées par l'article L 5313-1 du code du travail. L'accent est notamment mis sur les problématiques de diagnostic territorial partagé, d'observation du marché de l'emploi et d'anticipation des mutations économiques. Les maisons de l'emploi ont ainsi une vocation particulière de mise en synergie des acteurs locaux dans le champ du développement économique et de l'emploi.

Fondée sur l'adhésion de chacun des acteurs concernés, la maison de l'emploi respecte l'identité de chaque partenaire, reconnaît leur responsabilité commune et les rassemble dans l'action. À ce titre, elles n'ont pas vocation à devenir des opérateurs de placement, mais à inscrire leurs interventions en complémentarité des actions menées par les autres acteurs locaux de l'emploi sur le territoire et à développer une fonction de coordination.

Les membres constitutifs obligatoires et les autres

Une maison de l'emploi rassemble trois types de membres :

- Les membres constitutifs obligatoires
  Leur participation à la maison de l'emploi est indispensable à l'existence même de celle-ci. Ces membres sont au nombre de trois : les collectivités territoriales ou leurs groupements, l'État et Pôle emploi. Par la création de la maison de l'emploi, ces trois acteurs marquent leur volonté commune d'ancrer le service public de l'emploi dans la réalité du territoire. Les collectivités territoriales ou leurs groupements sont positionnés en porteurs du projet.
- Les membres constitutifs à leur demande
  Il s'agit de collectivités territoriales : le conseil régional, le conseil général, les intercommunalités ou collectivités distinctes de la collectivité fondatrice et porteuse du projet, mais concourant au projet de la maison de l'emploi. À leur demande, ces collectivités peuvent être membres constitutifs. Elles contribuent à renforcer l'ancrage territorial et permettent d'articuler l'intervention de la maison de l'emploi avec les interventions régionales et départementales en faveur de l'emploi et du développement économique.
- Les membres associés
  Tous les autres acteurs locaux de la politique de l'emploi et de la formation, en particulier les partenaires sociaux, peuvent devenir des membres associés de la maison de l'emploi dès lors que leur admission a été agréée par les membres constitutifs obligatoires. À travers la participation des acteurs locaux de l'emploi et de la formation à la maison de l'emploi, celle-ci concrétise sa mission de coordination locale au service de l'emploi.

Juridiquement, la maison de l'emploi est une association ou un groupement d'intérêt public (GIP). Les membres constitutifs obligatoires disposent de la majorité des voix au sein du conseil d'administration et du bureau.

La volonté de favoriser la coordination et la complémentarité des acteurs locaux en matière d'emploi à travers quatre axes d'intervention

L'intervention des maisons de l'emploi est structurée autour de quatre axes obligatoires qui traduisent la volonté de leur confier la coordination des acteurs locaux de la politique de l'emploi. L'ancrage territorial de la politique de l'emploi est ici affirmé, les maisons de l'emploi ayant à privilégier la complémentarité des acteurs locaux et non de développer une offre de service déjà existante.

Les cinq axes d'intervention des maisons de l'emploi sont les suivants :

- le développement d'une stratégie territoriale partagée : du diagnostic au plan d'actions ;
- l'anticipation des mutations économiques ;
- la contribution au développement de l'emploi local ;
- la réduction des obstacles culturels ou sociaux à l'accès à l'emploi ;
- l'accueil l'information et l'orientation des personnes, qui est un axe optionnel, sous réserve de certaines conditions pour bénéficier d'un financement de l'État.

Le préalable à l'action des maisons de l'emploi est contenu dans le premier axe d'intervention. Il s'agit d'abord d'élaborer un diagnostic territorial partagé sur la base de l'analyse du marché de l'emploi local et des potentialités du territoire en matière d'offre et de demande d'emploi. Dans la réalisation de ce diagnostic, les ressources de Pôle emploi, de l'Insee, de la Dares, des Sepes sont mobilisées.

La réalisation de ce diagnostic partagé et la qualité de celui-ci sont déterminantes : en découle ensuite une stratégie partagée en matière d'emploi et d'un plan d'action mis en œuvre par les différents partenaires. Il s'agit notamment de favoriser l'anticipation des mutations économiques sur le territoire de la maison de l'emploi. Les maisons de l'emploi participent ainsi à l'animation et à la coordination d'actions en matière de gestion prévisionnelle des emplois et des compétences territoriales. Elles favorisent le travail local des branches professionnelles avec les acteurs du service public de l'emploi.

Le diagnostic initial sert également dans la mise en œuvre d'une stratégie de développement de l'emploi local. Dans le respect des compétences des acteurs locaux, les maisons de l'emploi peuvent définir des actions d'information et de coordination dans des domaines très divers : aide à la création d'entreprises, développement des services à la personne, responsabilité sociale des entreprises, intermédiation entre Pôle emploi et les très petites entreprises, etc.

Enfin, le développement local n'étant possible qu'en réduisant les freins culturels ou sociaux à l'accès à l'emploi, les maisons de l'emploi participent également à la coordination des acteurs agissant dans le champ de la mobilité sociale et professionnelle, notamment en diffusant les bonnes pratiques et en développant les informations spécialisées.

Les PLIE (d'après « PLIE mode d'emploi » – Alliance Villes Emploi – 2010)

Un dispositif inscrit dans le code du travail

Les premiers plans locaux d'insertion ont été mis en place dans Nord-Pas-de-Calais dans les années 1990. Ils ont ensuite été essaimés partout en France et ont été inscrits dans le code du travail dans le cadre de la loi d'orientation n°98-659 du 29 juillet 1998 relative à la lutte contre les exclusions. L'article L 5131-12 du code du travail est ainsi rédigé : « *Afin de faciliter l'accès à l'emploi des personnes en grande difficulté d'insertion sociale et professionnelle dans le cadre de parcours individualisés en associant accueil, accompagnement social, orientation, formation, insertion et suivi, les communes et leurs groupements peuvent établir des plans locaux pluriannuels pour l'insertion et l'emploi dans le ressort géographique le plus approprié à la satisfaction des besoins locaux. Les autres collectivités territoriales, les entreprises et les organismes intervenant dans le secteur de l'insertion et de l'emploi peuvent s'associer à ces plans.* »

L'instruction DGEFP 2009-22 du 8 juin 2009 précise : « *Les plans locaux pluriannuels pour l'insertion et l'emploi constituent un outil de proximité au service des actifs durablement exclus du marché du travail. Leur objet est de mobiliser et de renforcer l'ensemble des moyens concourant à l'accompagnement de ces publics, via la mise en œuvre de parcours vers l'emploi adaptés à chaque situation individuelle.*
Résultant d'une initiative des collectivités locales, les PLIE se définissent comme des entités opérationnelles, associant, à l'échelle d'une ou plusieurs communes, l'ensemble des acteurs institutionnels et des partenaires socio-économiques concernés. Dans cette perspective, ils ont la possibilité de contribuer au financement d'actions d'accompagnement et/ou de sélectionner des projets éligibles au FSE. »

Le tryptique des PLIE : territorialisation, partenariat, subsidiarité

La mise en place d'un PLIE suppose l'engagement d'une ou plusieurs collectivités locales, ou leurs groupements, et la réalisation d'un diagnostic territorial partagé en matière d'emploi. Le diagnostic partagé donne lieu à un plan d'action pluriannuel comportant des objectifs quantitatifs en matière de sorties positives validées et des objectifs qualitatifs sur la mise en œuvre de parcours individualisés d'accès à l'emploi proposés aux personnes en difficulté du territoire. Ce plan d'action s'appuie sur les dispositifs de droit commun et sur les actions et financements mis en place spécifiquement au titre du PLIE. Le PLIE intervient en additionnalité et en subsidiarité des dispositifs existants.

Le plan d'action est formalisé par un protocole d'accord signé par les collectivités territoriales ou leurs groupements et l'État. Pour mettre en œuvre son plan d'action, le PLIE mobilise divers moyens financiers : des financements des collectivités territoriales, de l'État et du fonds social européen. La mise en œuvre des actions est coordonnée par l'équipe d'animation du PLIE.

À travers vingt ans d'existence, les PLIE et leur réseau ont accumulé un savoir faire et une capacité à répondre de façon souple, innovante et concertée aux problèmes d'emploi et d'inclusion des publics prioritaires d'un territoire grâce à la mobilisation croisée des financements. Les PLIE ont également développé une culture du résultat et de l'évaluation.

Les PLIE remplissent cinq missions principales

Pour atteindre les objectifs de placement dans l'emploi, formalisés dans le protocole d'accord, les PLIE remplissent cinq missions principales :

- la mobilisation et la coordination des acteurs et des moyens ;
- l'ingénierie ;
- l'organisation de parcours d'insertion individualisés ;
- l'offre de services aux employeurs ;
- la gestion des financements.

La mobilisation et la coordination des acteurs et des moyens

La mobilisation et la coordination des acteurs et des moyens et l'organisation de la cohérence des politiques, des mesures et des actions sur le territoire se déclinent à quatre niveaux :

- celui de la personne afin qu'elle suive un parcours d'insertion professionnelle cohérent, accompagné par un référent unique de parcours ;
- celui des acteurs locaux co-constructeurs des étapes de parcours (communes et communautés, SPE, services techniques des conseils régionaux et généraux, fédérations professionnelles, organismes de formation, SIAE, associations locales) ;
- celui des politiques (de l'État, de la région, du département, des communautés et des communes du territoire) pour qu'elles contribuent à la réussite du projet commun qu'est le PLIE ;
- celui des entreprises (recrutement), des chambres consulaires et des services de développement économique (observation et anticipation des besoins).

L'ingénierie

On distingue deux axes d'intervention :

- l'ingénierie de projet, dans une perspective de développement local et donc de construction de projets. Il s'agit de prendre en compte à la fois les besoins du territoire et les besoins des personnes pour y apporter des réponses en matière de développement de l'emploi ;
- l'ingénierie financière, avec les savoir-faire acquis dans le cadre de la mutualisation des moyens financiers de l'ensemble des financeurs (FSE, collectivités locales, État, bailleurs sociaux, OPCA, entreprises), par les gestionnaires des PLIE en matière de gestion des fonds européens et de montage financier de projets.

L'organisation des parcours d'insertion professionnelle

Le parcours est co-construit par le participant et un référent unique de parcours qui en est le garant et assure le suivi jusqu'au sixième mois du CDI ou du CDD long signé par le participant. Le parcours est constitué, en fonction des besoins, de différentes étapes de travail, de formation et d'aide à la recherche d'emploi.

Le participant est considéré dans sa globalité : les éventuels freins à l'emploi sont levés par des mesures ou des actions adaptées dans le cadre du parcours.

Les référents uniques de parcours PLIE sont le plus souvent employés par des structures telles que les agences locales pour l'emploi (ALE), les missions locales, les CCAS, des associations… Ils sont en général, financés sur le budget du PLIE et coordonnés par sa structure d'animation et de gestion.

Cette variété d'employeurs permet aux équipes de référents uniques de parcours PLIE de partager ensemble, au sein de leur équipe locale, des connaissances, des compétences, des outils et des expériences multiples qui enrichissent en permanence leurs pratiques.

La structure d'animation et de gestion du PLIE coordonne et anime l'action des référents de parcours. Elle les soutient et veille à la réalisation des objectifs d'accompagnement et de retour à l'emploi.

L'offre de services aux employeurs pour les aider à recruter

Pour développer une offre de service en direction des employeurs, les PLIE s'appuient sur :

- la connaissance fine de leurs participants : il est ainsi possible de proposer aux employeurs des candidats répondant aux compétences recherchées ;
- le suivi de la personne recrutée pendant les six premiers mois de son contrat de travail (CDI ou CDD long), qui contribue à faciliter son insertion dans l'entreprise ;
- la possibilité de mise en place et de cofinancement de formations individuelles ou collectives répondant aux besoins identifiés des employeurs.

La gestion des financements

Les PLIE mutualisent et gèrent des financements – notamment des financements du FSE au regard duquel ils sont organismes intermédiaires et bénéficient d'une subvention globale autorisant la redistribution à des organismes tiers de tout ou partie des crédits communautaires et des crédits nationaux mobilisés en contrepartie.

Les missions locales

Construire ensemble une place pour tous les jeunes (Cf. charte des missions locales)

« Construire ensemble une place pour tous les jeunes relève d'une double exigence de justice sociale et de développement économique. Faciliter la transition professionnelle et lutter contre l'exclusion des jeunes requièrent la mobilisation de tous : jeunes, élus, services publics, entreprises, partenaires sociaux, associations. Ainsi chaque jeune devient acteur de sa propre insertion dans la cité et dans l'emploi.

Cette mobilisation au plus près des jeunes est engagée depuis 1982, à la suite du rapport de Bertrand Schwartz, avec la création des missions locales. La loi du 19 décembre 1998 reconnaît la pertinence de la démarche, et crée le conseil national des missions locales.

La charte, adopté par le conseil national le 12 décembre 1990, rappelle les principes sur lesquels s'engagent les partenaires dans toute mission locale :

- *une volonté de travailler ensemble sur un territoire,*
- *une intervention globale au service des jeunes,*
- *un espace d'initiative et d'innovation,*
- *une démarche pour construire des politiques locales d'insertion et de développement. »*

Missions et organisation[13]

Les missions locales accueillent, informent, orientent et accompagnent les jeunes en construisant avec eux leur parcours personnalisé vers l'emploi avec la mobilisation des partenaires locaux, des entreprises et la forte implication des collectivités locales – communes et établissements publics de coopération intercommunale, départements, régions – et l'État. Elles apportent un appui aux jeunes dans la recherche d'emploi ainsi que dans leurs démarches d'accès à la formation, à la santé, au logement, aux droits, à la citoyenneté. Le réseau des missions locales remplit ainsi une véritable mission de service public de l'insertion.

Juridiquement, les missions locales sont des associations créées à cette fin par des communes ou des groupements de communes. La présidence de l'association est assurée par un élu d'une collectivité participant au financement de la mission locale. Les instances de la mission locale regroupent les élus des collectivités territoriales, les services de l'État, les partenaires économiques, sociaux et associatifs.

On dénombre aujourd'hui 486 missions locales et permanences d'accueil, d'information et d'orientation (PAIO) sur le territoire national. Les missions locales et PAIO animent 5 800 lieux d'accueil sur l'ensemble du territoire. Dans chaque région, une association régionale présidée par un élu local est constituée. Cette association est dotée d'une animation régionale. Elle est l'interlocutrice à son niveau de la région et de la Direccte. Au niveau national, le conseil national des missions locales (CNML) est l'instance de dialogue entre les collectivités territoriales et l'État. C'est un lieu d'échange des bonnes pratiques et de proposition d'orientations.

Partenariat avec Pôle emploi

Par leurs objets et missions, les missions locales sont partenaires de Pôle emploi depuis la création des missions locales. Les accords de cotraitance mis en place dès 2001 ont permis de formaliser

13 - Source : CNML

ce partenariat. La circulaire DGEFP 2010-12 du 25 mars 2010 met en œuvre l'accord-cadre de cotraitance entre l'État (DGEFP), Pôle emploi et les missions locales et vise à améliorer le service apporté aux jeunes.

« Dans le respect des spécificités de chaque réseau, le présent accord-cadre vise à dynamiser et structurer le partenariat renforcé entre Pôle emploi et les missions locales pour :

- *faciliter l'accès à l'emploi des jeunes de 16 à 25 ans révolus par l'orientation, la formation professionnelle, l'accompagnement dans la recherche et le maintien à l'emploi en mobilisant l'ensemble de l'offre de service des missions locales, y compris dans sa dimension d'accompagnement social ;*
- *développer la démarche commune de diagnostic partagé nécessaire à la complémentarité des interventions, des acteurs, des offres de service…*
- *développer l'intervention concertée en direction des entreprises pour favoriser l'insertion des jeunes dans l'emploi et prioritairement dans l'emploi durable,*
- *réaliser des actions communes en direction des jeunes, des entreprises et des partenaires, notamment par la prise en compte des priorités des politiques de l'emploi (plans Jeunes…)*
- *mener ensemble des actions de communication valorisant ce partenariat et en améliorant la lisibilité, tant pour les jeune*s que pour les partenaires des deux réseaux.

[…] Le partenariat renforcé entre l'État, Pôle emploi et les missions locales a pour objet :

- *la contribution des missions locales à la mise en œuvre du parcours personnalisé d'accompagnement dans l'emploi (PPAE), dans le cadre de la cotraitance,*
- *la coopération en direction des employeurs,*
- *la mobilisation des outils et mesures de la politique de l'emploi,*
- *la contribution de Pôle emploi au sein des missions locales,*
- *les actions de communication et d'échanges d'informations.*

Le partenariat renforcé couvre ainsi l'ensemble des champs de coopération précités, à partir du moment où les deux réseaux s'engagent dans un principe de concertation et dans une complémentarité d'action. L'engagement des partenaires comprend une stratégie de valorisation des deux réseaux. »

Les conventions pluriannuelles d'objectifs (CPO)

Les missions locales sont financées par l'État et les collectivités territoriales. Des conventions établies avec chaque mission locale (CPO) précisent, par bassin d'emploi et pour trois ans, les missions confiées, les priorités, les objectifs et les axes de progrès retenus ainsi que les moyens alloués par l'État et les collectivités territoriales. Les CPO sont structurées en cinq axes :

- l'accueil, l'information et l'orientation,
- l'accompagnement des parcours d'insertion,
- le développement d'actions pour favoriser l'accès à l'emploi,
- l'expertise et l'observation active du territoire,
- l'ingénierie de projet et l'animation locale au service de l'insertion sociale et professionnelle.

Les objectifs quantitatifs portent sur les trois premiers axes. Sur ces axes, on trouve généralement des objectifs chiffrés d'accueil, d'accompagnement ou d'accès à l'emploi pour les jeunes issus des quartiers prioritaires.

Le parcours d'insertion

La nécessité d'une approche globale de l'exclusion et de l'insertion

Exclusion et insertion ne se limitent pas à la sphère de l'emploi. On ne peut assimiler exclusion à perte d'emploi comme on ne peut assimiler insertion à remise dans l'emploi. Au-delà de la question de l'emploi, les publics relevant de l'insertion sont des publics précarisés, marginalisés, exclus de multiples dimensions de la vie de la cité. Ils accumulent les handicaps, au regard de l'emploi mais aussi de la santé, du logement, de l'éducation, de la culture et bien sûr du politique. Sans emploi et isolés socialement, ces individus sont désaffiliés, ils ont perdu les liens, les attaches, les codes et parfois la compréhension même du monde dont ils sont exclus.

Cette désaffiliation touche la confiance en soi et plus profondément l'image de soi : les carences de l'environnement portent atteinte à l'identité même. Ces facteurs de précarisation et de marginalisation se renforcent les uns les autres, mais peuvent aussi être amplifiés par ceux-là mêmes qui les subissent.

Paradoxalement, alors que l'objectif des dispositifs d'insertion est une meilleure prise en compte et intégration des exclus à la société, l'effort de soutien ne se fait encore très souvent qu'à l'aune d'un parcours individuel qualifiant. La réussite d'un parcours n'est appréciée que sous le seul aspect de la remise à l'emploi, alors que l'acquisition de compétences transversales (compétences sociales ou génériques) et comportementales notamment l'autonomie, la responsabilité, le relationnel, les capacités d'initiative, etc., ont pris une importance majeure dans l'économie de services et présentent la particularité de ne s'acquérir qu'en situation.

Un accompagnement global et un parcours d'insertion professionnelle individualisé

Le parcours d'insertion professionnelle doit être global et en même temps complètement adapté à chaque situation. Il enchaîne diverses étapes de mobilisation, de formation, d'emplois (en contrat aidé, en missions d'intérim ou en CDD de moins de six mois) et prioritairement d'actions de recherche d'emploi. Ces étapes sont articulées entre elles. Des mesures visant à lever les freins périphériques à l'emploi sont mobilisées en tant que de besoin (aide à la mobilité, prise en compte de problèmes de santé, de logement, etc.). Chaque étape a un ou plusieurs objectifs particuliers.

Les personnes en parcours d'insertion professionnelle peuvent être accompagnées dans leur cheminement par la mission locale ou le PLIE quand il existe. Dans ce cas, un référent unique de parcours est désigné (appellation utilisée par les PLIE), celui-ci étant le garant de la cohérence du parcours au vu de l'objectif de conduite ou reconduite à l'emploi durable.

Dans le cas d'un PLIE, le référent unique de parcours remplit les fonctions suivantes[14] :

- diagnostic permanent du participant, de son projet (points forts/points faibles) et de l'environnement (opportunités/menaces) ;
- coordination et cohérence du parcours. Le référent de parcours peut être soutenu par un référent chargé de relations entreprises ;

14 - Source : « PLIE mode d'emploi » – Alliance Villes Emploi 2010

- mobilisation des mesures – à commencer par les mesures de droit commun – répondant aux besoins du participant et susceptibles de concourir à la réussite du parcours jusqu'à la sortie du participant du PLIE ;
- mobilisation des acteurs partenaires du PLIE au bénéfice de son participant ;
- recherche des actions supports d'étapes du parcours du participant et positionnement de celui-ci sur ces actions ;
- écoute et suivi individualisé, avec conseils personnalisés ;
- mise en relation avec les employeurs, directement ou par l'intermédiaire du chargé de relation entreprise du PLIE ;
- suivi dans l'emploi durant les six premiers mois du CDI ou du CDD de longue durée.

La contribution des bailleurs à l'emploi dans les quartiers

Les bailleurs sont concernés à plusieurs titres par les questions d'emploi

En tant qu'acteurs économiques et sociaux sur un territoire, les bailleurs sont concernés par les conditions de vie de leurs locataires, leur capacité contributive au loyer et charges, et plus globalement par la qualité de vie dans le quartier.

En tant que donneurs d'ordres, ils disposent du levier des clauses d'insertion et de leur puissance d'investissement et d'achat (9 milliards d'euros d'investissements, 2,5 milliards d'euros de dépenses d'entretien en 2008) qui leur permet, au-delà de la simple réalisation d'heures de travail, d'engager le dialogue avec les entreprises sur la qualité de l'offre d'insertion professionnelle et sur les débouchés vers l'emploi.

En tant qu'employeurs concernés par la responsabilité sociale des entreprises, un lien peut être recherché entre les actions d'insertion professionnelle auxquelles le bailleur participe et ses propres besoins en personnel.

Développer les clauses sociales dans les marchés des bailleurs

Les bailleurs sont des partenaires naturels pour l'emploi des habitants des quartiers. Ils peuvent notamment :

- s'impliquer dans le partenariat local pour obtenir un appui et être en cohérence avec les pratiques locales (PLIE, maisons de l'emploi…) ;
- diversifier les modalités au-delà de la clause d'exécution d'heures d'insertion (art. 14 du code des marchés publics), par le développement de chantiers d'insertion (art. 30) et d'exigences de qualité d'insertion (art. 14 et art. 53) ;
- utiliser la clause pour engager le dialogue avec les entreprises sur les questions d'emploi.

Être partenaires dans le cadre des dispositifs d'accès à l'emploi et des structures d'insertion par l'activité économique

- Être vecteur d'information auprès des habitants sur les offres d'insertion et d'emploi et autres dispositifs tels que le service civique volontaire.
- Participer à l'identification des locataires en difficulté susceptibles d'intégrer un parcours d'insertion professionnelle.
- Participer au portage initial de nouveaux GEIQ, entrer dans les conseils d'administration, adhérer en tant qu'employeur.
- Apporter des activités supports d'insertion aux SIAE (régies de quartiers, chantiers écoles….).
- S'engager sur des perspectives d'embauche de personnes en insertion.

S'impliquer dans le développement économique du quartier

- Participer au développement de locaux d'activité abordables pour les créateurs d'entreprises issus des quartiers, de centres d'affaires de quartier, etc.

La mise en œuvre des clauses sociales dans les marchés publics

Il est possible de mobiliser la commande publique pour développer l'offre de postes d'insertion et pour lutter contre le chômage. Des dispositions juridiques particulières ont été introduites dans le code des marchés publics permettant de favoriser l'insertion sociale et professionnelle des personnes qui rencontrent des difficultés d'accès à l'emploi. Le recours à ces clauses sociales constitue un outil permettant de préparer l'accès et le retour à l'emploi des personnes en insertion et le développement de nouvelles compétences au sein des entreprises soumissionnaires.

Ce que prévoit le code des marchés publics

Quatre articles du code des marchés publics encadrent la mise en œuvre des clauses sociales, les articles 14, 30, 53 et 15.

L'article 14 : la clause d'insertion sociale et professionnelle

Le recours à la clause d'insertion sociale et professionnelle est prévu dans le code des marchés publics sous la forme d'une condition obligatoire d'exécution du marché. Cette clause concerne les marchés de travaux et de services et se traduit par :

- une affectation d'heures travaillées aux publics en insertion par l'intermédiaire d'une ETTI ou d'un GEIQ par exemple ;
- l'embauche directe d'un nombre défini de personnes en parcours d'insertion ;
- la cotraitance ou la sous-traitance d'un lot ou une fraction du marché à une structure d'insertion par l'activité économique ou une régie de quartier.

À travers la mise en œuvre de l'article 14 du code des marchés publics, ceux-ci deviennent un levier supplémentaire pour l'insertion, l'emploi et le développement local. N'importe quelle entreprise, « classique » ou structure d'insertion par l'activité économique, peut répondre moyennant le respect de la clause. L'entreprise, en répondant au marché, s'oblige à en respecter le contenu sans aucune réserve.

L'article 30 : les marchés de service, de qualification et d'insertion professionnelle

Par la mise en œuvre de l'article 30, le donneur d'ordres considère que l'objet même du marché est la formation et l'insertion de personnes en difficulté. La réalisation du marché s'effectue par l'intermédiaire d'activités supports, ayant le plus souvent un caractère d'utilité sociale, comme la préservation des espaces publics et de l'environnement, l'amélioration du cadre de vie, etc.

L'article 53 : les performances de l'entreprise en matière d'insertion professionnelle des publics en difficulté

Il est possible de retenir parmi les critères d'attribution d'un marché les performances de l'entreprise en matière d'insertion professionnelle des publics en difficulté. Ce critère peut concerner les marchés de service – autres que ceux consacrés à l'insertion – et les marchés de travaux. Lors du recours à l'article 14, l'article 53 permet de fixer des critères de comparaison des offres des entreprises.

L'article 15 : les marchés réservés

Certains marchés ou certains lots peuvent être réservés à des entreprises adaptées ou à des établissements et services d'aide par le travail (anciens CAT) lorsque la majorité des travailleurs concernés sont des personnes handicapées qui ne peuvent exercer une activité professionnelle dans des conditions normales.

La mise en œuvre des clauses sociales

La mise en œuvre des clauses sociales ne s'improvise pas. Il est nécessaire que le donneur d'ordres s'investisse et se mobilise en amont de la consultation pour repérer dans la commande publique des opérations qui permettraient la promotion de l'insertion et de l'emploi, rencontrer des acteurs de l'insertion, identifier des publics potentiellement concernés, etc.

Les entreprises peuvent par ailleurs être en demande d'information et d'aide à la formalisation d'une offre de service globale ou d'accompagnement dans la mise en œuvre du plan d'actions en direction des personnes en insertion.

Au niveau territorial, le pilotage des clauses sociales a été confié à des « facilitateurs » placés le plus souvent au sein des maisons de l'emploi et des PLIE. En 2010, on recense plus de 230 facilitateurs formés et organisés en réseau national par l'Alliance Villes Emploi, qui réalise la mise à jour régulière et rend accessible l'annuaire des facilitateurs de la clause. Le comité national de liaison des régies de quartier ainsi que le centre national d'appui et de ressources (CNAR), insertion par l'activité professionnelle (IAE), entre autres, travaillent également sur la mise en œuvre des clauses sociales et éditent différents documents sur le sujet.

Projet urbain intégré de la communauté urbaine de Strasbourg[15]

Le contexte

L'expérience du PIC URBAN II entre 2000 et 2008 a permis à la communauté urbaine de Strasbourg d'acquérir des savoir-faire et des compétences en matière de conduite de projets impliquant la mobilisation et la gestion de fonds structurels sur les quartiers prioritaires de la politique de la ville, notamment les ZUS.

La collectivité a ainsi pu durant cette période :

- expérimenter la gestion directe des fonds européens Feder, en tant qu'autorité de gestion ;
- élaborer un partenariat entre les différents acteurs de la politique de la ville et ceux du développement économique ;
- constituer une équipe de trois personnes dédiée à la conduite et à la gestion du projet : un responsable, un responsable financier, une secrétaire / assistante de gestion ;
- évaluer son programme urbain intégré.

L'évaluation du PIC URBAN II a porté sur les trois quartiers sud concernés alors par le programme, soit 23 979 habitants, et s'est intéressée à trois domaines d'intervention :

- l'accès à l'emploi, le développement économique et la formation des populations ;
- l'amélioration de la qualité de vie ;
- le rétablissement des continuités urbaines entre les quartiers, la valorisation de la trame verte et l'amélioration des espaces de proximité des logements.

Ses conclusions finales font état de l'effet levier très significatif qu'a constitué le programme en matière de développement économique des quartiers au regard d'une contribution plus subsidiaire dans les autres domaines.

Pour la période 2007-2013, dans le cadre du programme opérationnel compétitivité et emploi, la région Alsace, en tant qu'autorité de gestion[16], a fait le choix de consacrer un axe spécifique pour les projets urbains intégrés dans les quartiers prioritaires de la politique de la ville. La mise en œuvre de ces crédits réservés a été réalisée au moyen d'un appel à projets auprès des collectivités locales leur laissant le choix entre un mode de gestion du Feder fondé sur la subvention globale ou la convention cadre.

Caractéristique du PUI : un programme de développement économique pour les ZUS

Domaines et zones d'intervention

Compte-tenu des besoins de terrain identifiés et partagés par le partenariat du PIC URBAN, au regard desquels les politiques locales et nationales n'apportaient que des réponses marginales, tout comme des priorités de la stratégie de Lisbonne (compétitivité économique), il a été décidé de concentrer le plan urbain intégré (PUI) strasbourgeois exclusivement sur la thématique du développement économique et de l'élargir à l'ensemble des dix ZUS de la communauté urbaine

15 - Source : communauté urbaine de Strasbourg – Direction du développement économique et de l'attractivité
16 - Il s'agit d'un cas unique en France.

regroupant 18 % des habitants de la l'agglomération, soit 80 000 habitants sur les 450 000 du total de l'agglomération.

Stratégies d'intervention du Feder

L'objectif du programme est de développer l'activité et l'attractivité économique des dix ZUS de l'agglomération. Les trois mesures du programme de développement économique pour les ZUS sont destinées à soutenir les entreprises à trois niveaux différents :

- les chefs d'entreprises grâce à la mise en place de dispositifs d'aide à la création, leur mise en réseau, l'organisation de formation et la création de pépinière d'entreprises…
- les moyens matériels de l'entreprise : immobilier, outils de production, aménagements extérieurs et intérieurs…
- les salariés de l'entreprise : service d'aide à l'embauche, modernisation et adaptation des structures de formation et d'insertion, services collectifs du type crèche ou cantine…

Les modalités de pilotage et d'intervention

Les instances de décision

Les actions de développement économique des ZUS et les demandes de subvention Feder sont examinées par deux comités :

- le comité technique de développement économique des ZUS ;
- le comité de pilotage de développement économique des ZUS.

La liste des opérations bénéficiaires est ensuite présentée pour avis au comité régional de programmation et entérinée par le conseil communautaire.

Les outils communs d'analyse des actions proposées

L'opportunité de chacune des demandes de subvention Feder est examinée et instruite au regard de :

- une grille d'analyse élaborée par le comité technique et validée par le comité de pilotage ;
- une étude sur le potentiel de développement économique de chacune des ZUS ;
- l'expertise apportée par l'assistance à maîtrise d'ouvrage en cours sur l'agglomération portant sur la recherche, la rénovation ou la création de locaux d'activité.

Le taux d'intervention du Feder

Le taux d'intervention du Feder varie en fonction de la qualité du maître d'ouvrage :

- pour les maîtrises d'ouvrage publiques et parapubliques : le taux de co-financement du Feder est étudié au cas par cas selon les besoins de financement du projet ;
- pour les maîtrises d'ouvrage privées : le taux Feder de base est de 15 % bonifié de 5 à 10 points sur la base de critères sociaux et environnementaux ;
- Les subventions sont plafonnées à 50 000 euros non bonifiées et à 100 000 euros bonifiées.

Les premiers éléments de bilan

Les premières réalisations

Après 16 mois de mise en œuvre, 30 projets ont été soutenus dans le cadre du programme de développement économique des ZUS :

- 7 projets d'implantation ou de développement d'entreprises (artisans, commerçants, services) tels que menuiserie, plâtrerie, restaurants, coiffeur, épiceries et sandwicherie ;
- 8 projets d'implantation ou de développement de professionnels de santé (pharmacie, laboratoires d'analyses, cabinet médical, infirmière) ;
- 2 projets de construction ou rénovation de locaux d'activité ;
- 4 projets d'étude de potentiel économique et commercial ;
- 6 projets d'implantation et de développement de centre de formation ou de structures d'insertion ;
- 2 projets de soutien et d'accompagnement des créateurs d'entreprise ;
- 1 projet d'animation du tissu économique.

Le bilan financier

Un million cinq d'euros ont été programmé, ce qui correspond à 25 % de la dotation Feder du programme. Les montants des subventions Feder attribuées varient entre 2 500 euros et 200 000 euros.

Les perspectives

Six projets importants sont actuellement en cours d'instruction dans le cadre du programme. Ils devraient bénéficier de subventions Feder pour un montant de 1,3 millions d'euros. Deux ans après la signature du programme, 50 % de l'enveloppe Feder sera programmée.

La dynamique de programmation reflète très fidèlement la qualité du partenariat œuvrant sur les ZUS. Il est également important de souligner que la réalisation d'un tel programme offre un cadre propice à la construction et au renforcement des partenariats public-privé.

Par ailleurs, on observe d'ores et déjà l'effet levier que constitue ce programme sur le soutien et la création d'activité dans les ZUS concernées.

Pour en savoir plus : http://www.fonds-europeens-alsace.eu/mesure-projet-de-developpement-economique-urbain-de-la-communaute-urbaine-de-strasbourg,25539.html

3. Sigles utilisés

ACI	Atelier chantier d'insertion
Acsé	Agence pour la cohésion sociale et l'égalité des chances
AFPA	Association nationale pour la formation professionnelle des adultes
AI	Association intermédiaire
ALE	Agence locale pour l'emploi
ANRU	Agence nationale pour la rénovation urbaine
CAR	Convention annuelle régionale (relatif à Pôle emploi)
CBE	Comité de bassin d'emploi
CCAS	Conseil communal d'action sociale
CCI	Chambre de commerce et d'industrie
CLSPD	Conseil local de sécurité et de prévention de la délinquance
COPAS	Conseil en pratique et analyse sociale
CPO	Convention pluriannuelle d'objectifs (mission locale)
CRSN	Cadre de référence stratégique national
cucs	Contrat urbain de cohésion sociale
CIVIS	Contrat d'insertion dans la vie sociale
DGEFP	Délégation générale à l'emploi et la formation professionnelle
Direccte	Direction régionale des entreprises, de la concurrence, de la consommation, du travail et de l'emploi
DSU	Dotation de solidarité urbaine
EI	Entreprise d'insertion
EPARECA	Établissement public national d'aménagement et de restructuration des espaces commerciaux et artisanaux
EPCI	Établissement public de coopération intercommunale
ETTI	Entreprise de travail temporaire d'insertion
FACE	Fondation agir contre l'exclusion
Feder	Fonds européen de développement régional
FISAC	Fonds d'intervention pour les services, l'artisanat et le commerce
FSE	Fonds social européen
GPEC	Gestion prévisionnelle des emplois et des compétences
IAE	Insertion par l'activité économique
MEANS	Méthodes d'évaluation des actions de nature structurelle
OPCA	Organisme paritaire collecteur agréé
PIC	Programme d'intérêt communautaire (programme européen)
PLIE	Plan local pluriannuel pour l'insertion et l'emploi
PPAE	Parcours personnalisé d'accompagnement dans l'emploi
PRU	Projet de rénovation urbaine
PUI	Projet urbain intégré
SIAE	Structure d'insertion par l'activité économique
SCOT	Schéma de cohérence territoriale
SGCIV	Secrétariat général du comité interministériel des villes
SGAR	Secrétaire général aux affaires régionales (dans une préfecture de région)
SPE	Service public de l'emploi
UE	Union européenne
ZFU	Zone franche urbaine
ZUS	Zone urbaine sensible